

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN
Sección Departamental de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales



**EL ESTADO COMO ACTOR INTERNACIONAL :
EVOLUCIÓN Y CAMBIOS**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Roberto Peña Guerrero

Bajo la dirección del doctor

Rafael Calduch Cervera

MADRID, 2013

**Universidad Complutense de Madrid
Sección Departamentamental de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias de la Información**

Programa de Doctorado

“Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización”

Tema:

El Estado como actor internacional: evolución y cambios

**Director: Dr. Rafael Calduch Cervera
Catedrático de Relaciones Internacionales**

**Roberto Peña Guerrero
Mayo de 2013**

Índice

<i>Abstract</i>	I-XVI
Introducción: hipótesis generales	4
1. Precisiones conceptuales y definiciones	16
1.1. El Estado	17
1.2. El actor internacional	28
2. Los elementos constitutivos del Estado y los determinantes externos	40
2.1. El territorio estatal	41
2.2. La población: la nación	51
2.3. El gobierno	59
2.4. La soberanía	73
2.5. El reconocimiento internacional	83
3. Las corrientes doctrinales y el origen del Estado	95
3.1. La corriente formalista–normativa	103
3.2. La corriente del conflicto o materialista.	105
3.2.1. Las teoría mecanicistas	106
3.2.2. La teoría marxista	110
3.3. La corriente contractualista	115
4. El lugar del Estado entre los actores internacionales.	120
4.1. El Estado: unidad básica de la sociedad internacional	121
4.2. El Estado y la estructura jerárquica de la sociedad internacional	129
5. Los debates sobre el Estado en la disciplina de Relaciones Internacionales.	135
5.1. El primer debate: idealismo versus realismo.	137
5.1.1. El estado de naturaleza y la sociedad internacional.	141
5.1.2. El estigma del estado de naturaleza y “otras corrientes teóricas”.	166
5.2. El segundo debate: interdependencia versus neorrealismo.	176
5.3. El tercer debate: la crisis del Estado frente a la globalización.	179
5.3.1. Trascendencia de la globalización neoliberal.	188
5.3.2. Funcionalidad del Estado en la globalización.	193
6. Certezas y falacias de la crisis del Estado soberano.	202
6.1. El núcleo duro del Estado moderno: la soberanía.	216
6.2. Los límites de la soberanía frente a los regímenes internacionales	233
	275

7. Las mutaciones del Estado y la Unión Europea.	282
7.1. El Estado: sus competencias y la integración regional	306
7.2. La territorialidad y las instituciones comunitarias	320
7.3. La población y ciudadanía	330
7.4. La gobernanza multinivel y las competencias compartidas	347
7.5. Los Estados miembros y la política exterior de la UE	379
8. Supranacionalidad e intergubernamentalismo en la Unión Europea	400
8.1. La supranacionalidad esencia de la integración	414
8.2. El intergubernamentalismo: base de la cooperación regional	427
8.3. Los alcances y límites de la "soberanía compartida.	439
Conclusiones.	462
Bibliohemerografía.	

The State as an international actor: evolution and changes

Roberto Peña Guerrero

Abstract

This research aims to study the modern State or sovereign State, limiting its analysis as an international actor and the process of evolution and changes it has experienced mainly from the so-called phenomenon of globalization and the specific forms that such changes are undertaken by Member States of the European Union, whose deepening regional integration is encouraging, in return, greater internationalization of the sovereign State.

The research consists of ten sections: introduction, eight chapters and conclusions. It is structured in three modules:

- First module. General hypotheses and methodological details around the State are proposed, its constituent elements and the various doctrinal trends. It is composed of the introduction and the first three chapters.
- Second module. It focuses on the State as the basic unit of international society and the respective theoretical and methodological debates that have occurred in the discipline of International Relations, and the alleged crisis of the sovereign state against globalization. Chapters fourth, fifth and sixth.
- Third module. It refers to the process of regional integration of the European Union and the exercise of sovereign competencies or faculties that Member States have attributed to supranational institutions and other supranational areas of the Union, which is recognized as empirical evidence of the changes and weakening of the sovereign State, but which has had to resort to contain the effects of the economic crisis, particularly in some countries of the Eurogroup. This module is composed of the chapters seven, eight and the conclusions.

While noting that the first module raises the general theoretical and methodological issues, along the entire dissertation special attention is given to the conceptual accuracy and specific hypotheses to guide the analysis of each of the topics covered in the different research sections. The main ideas of the study have been summarized in fifteen theses:

First thesis. Relevance of the discipline of International Relations and mapping of the international actors. Currently, the discipline of International Relations is one of the most dynamic and productive Social Sciences. The reason is obvious, as it has responded to rapidly changing circumstances that have experienced the internationalization of basic social relations in all areas (economic, political, military, cultural, legal, ideological, etc.). Those changes have been modifying social relations interactions, both within states and across the boundaries that structure international society. Changes which also have been affecting the presence, operation and scope of the "old" and "new" international actors, such as the sovereign state, which has seen the need to adjust to the processing conditions imposed by the phenomenon called neoliberal globalization, which is the popular form of naming the present stage of the international capitalist system, with its strengths and weaknesses it has disrupted all levels of correlation of national and international forces.

The study of these changes has stimulated important theoretical and methodological debates on the explanatory and prescriptive scope of different analytical approaches on international society and its social and historical processes. In the case of the discipline of International Relations, discussions were presented at two levels: between individual schools that contrast, such idealism *versus* realism, and between paradigms faced, such as state-centric versus transnational. Both levels have contributed to the epistemological development. However, the paradigmatic debate has greater scope, since each paradigm represents a particular tradition or cognitive streams, so it can encompass schools or related approaches.

Second thesis. The complexity of the phenomenon of change in social historical processes, where the case of the modern state excels. Although most social scientists (political scientists, sociologists, internationalist, anthropologists, etc.) refer to change, few theoretical approaches address it with rigor and seriousness, to the extent where approaches openly deny the real possibility of change, to support an atomistic conception of human nature. However, it's a fact that social phenomena are not static and ahistorical. On the contrary, they are dynamic and constantly evolving and transforming, stating in its historical development quantitative and qualitative changes. Here the intellectual challenge is to specify, first, the structural impact of quantitative changes, where the phenomena, in their historical evolution, are transformed or mutated, but maintain their specific qualities, and, secondly, at what point accumulation of quantitative changes causes a qualitative change, where phenomena undergo a structural change, and their specific forms of existence disappear and instead they take possession of new qualities, giving rise to a new phenomenon. These processes of change occur over time and can last centuries.

Among the various "markers" described by Holsti to distinguish moments of change in space-time, such as all kinds of trends and important events, he highlights the international institutions as a means conducive to international society, as they may inquire about change in this area, in addition, the institutions provide the context in which state interactions operate and contain the basic rules of coexistence between states and societies. Among international institutions excel: statehood, territoriality, sovereignty, law, diplomacy, war, colonialism and trade.¹

The changes modern or sovereign States have experienced over time, always meet the needs of structural adjustments in correspondence to the forms of development of the economy and the whole society. These phenomena are changes that we identify with the notion of "mutation" in the sense that they have presented, but in essence the State maintains its specificities. In this sense, there

¹ HOLSTI, Kalevi J., *Taming the sovereigns*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2004, pp. 6-20

is consensus that the State is a historically malleable entity, which is adjusted to the circumstances that their own domestic and international environment is set, so one can say that, from the combination of the elements that enable the modern State to emerge and maintain over time, their ability to adapt is proper factor specificity.

Third thesis. Methodological precisions about the modern or sovereign State. The modern State arises from the dissolution of the medieval hierarchy, as a historical necessity that simultaneously justifies and legitimizes the creation and consolidation of a new political entity, the sovereign State. That is, the historic passage of a broken European society, cemented by religion and the feudal order, to a society of organized and independent States in the name of sovereignty. In this framework, seven methodological considerations arise:

1. The sovereign State is a unique historical product of the modern era, emerged from certain conditions which, after a long process, became consolidated. This form of political organization, nor has it been the only or, is provided, the last to know mankind. In fact the sovereign state has mutated over time, since the transformation of the historical-political reality has operated existential changes of the States.²
2. The principle of sovereignty, its theory and concrete reality, is a substantive part of the theory and philosophy of the modern State. In turn, the modern State finds in sovereignty the qualitative element that permeates its nature and structure, functions and foundations. It is common to find in the historical reflections on the modern State, its designation as the nation-state, rather than as a sovereign state, but we consider it more appropriate to use the term sovereign state, because it refers to living conditions that typify the modern state, whose political form (as a European historical experience) caused a break with the feudal organization, to emancipate the

²Cfr. FLORES Olea, Víctor *Ensayo sobre la soberanía del Estado*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1969, p. 21.

new States of the powers of the Empire and the Church. The concept of sovereignty is by far more than the nation, which gives the modern state their "certificate of naturalization".

3. Sovereign State is a cultural unity, as it is a historical product emerged from the dismantling of the medieval political structure to build, in turn, the foundation of the political structure of the modern age. Therefore, it constitutes a cultural unit in modern times. Based on this conceptualization, Hermann Heller deduces it is not possible to reach a general theory of the State, with universal character for all times. The study of that cultural unity leads, specifically, to the state reality that surrounds us, which is the proper subject of the theory of the modern State, which is part of the theory of sovereignty.³
4. The modern State is a social formation and not merely a spiritual structure, abstract, since State reality is a structure created by society and whose purpose and activities are justified based on this society. That is, the State is not reduced to a mere formal structure, but covers and includes the total of the factors affecting social life (economic, political, ideological, legal, etc.).⁴
5. The modern State is sovereign, which means it is a universal and effective decision-making unit within its territory and in the conduct of its foreign relations. The universal territorial decision also implies the absolute and superlative character of sovereignty, so that, as stated by Heller, it is necessary to reiterate that the *soluta potestas*, even against the law, is the element that determines the nature of sovereignty. In this sense, the existence of a universal decisional unit does not allow the tearing apart of sovereignty in a juridical-state sovereignty and in any other international law sovereignty.⁵
6. The sovereign State is an order of political power, capable of formulating mandates, impose and enforce them (through the activity of the competent

³ *Ídem.*, pp. 4, 11 y 13.

⁴ *Ídem.*, pp. 14 y 16.

⁵ Cfr. HELLER, Hermann. *La Soberanía*. Traducción y estudio preliminar de Mario de la Cueva. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1965. pp. 225 y 226.

bodies) for all subjects assigned to that order of power. Being sovereign – that is supreme and universal in a territory– the State is the exclusive holder of political power, an attribution needed to perform its functions.⁶

7. Sovereignty does not mean absolute and unlimited power of the State, as if he could do and undo what he pleases both inward and in its external relations, since, on the one hand, the arbitrariness is not a proper function of the State, nor indeed has the appeal (except in totalitarian and certain external actions of the imperialist powers) and, on the other hand, has never been supported by theory and political philosophy such concept of state sovereignty.

Fourth thesis. The State is the major international actor, however its study has been superficial and marginal. Since institutionalization of the discipline of International Relations as an undergraduate degree in 1919 and its construction as a profession of Social Sciences, the study of international actors is set as a central issue, referring explicitly to the protagonists or agents who make it possible, through their interactions, international events. Obviously the State is considered as the key actor in international society, since from his presence and interaction between states and their societies social and historical processes of international character are generated. In this context, the manifestations of change or mutations have effects on the structure of international society. However, their study has been generally superficial and marginal and the debate about changes, weakening or strengthening is at an *impasse*. This statement is supported by the fact that all approaches, even those that claim and argue his distance from traditional state-centered perspectives, while moving to the analysis of specific social and historical processes, the weight and presence of the State is revealed and imposed, so one end up recognizing implicitly or explicitly the central and strategic role it maintains in contemporary international society.

The fact that we claim that there is now an *impasse* in the debate over the state in the discipline of International Relations does not mean that it is not a

⁶Cfr. FLORES OLEA, Victor. *Op. cit.* Capítulo V “Soberanía y Poder”, pp.91-92.

recurring analytic theme in the history and epistemological development of our science. In this regard, we must recognize it is at the core of the debates between different theoretical approaches that have been promoted in the discipline since its institutionalization in 1919 to date.

Fifth thesis. The intension of the concept of state, from its modern sense, is determined by five elements: territory, population, government, sovereignty and international recognition. The primary meaning of the intension of the State concept is that of the organization of political power in a society and there is consensus in the traditional doctrines of the recognition of three essential attributes any political organization must possess to reach the level of State: territory, population and government. However, limited to these three elements leads to a "parish" and incomplete vision of the State. Some authors added as a fourth element sovereignty; however it still maintains an incomplete perspective. We identify ourselves with those analysts who recognize a fifth element, the international recognition. It is the view of Rafael Calduch, who considers the articulation of the three "classical" elements with two more: sovereignty and international recognition of the State. So, all five elements, which integrate the totality that makes possible the existence of the State, is to Rafael Calduch what gives its character of an international actor and, in turn, allows us to differentiate it from other international actors. Besides, he brings together the elements of the state into two categories: the "material or sociological" elements, where the territory, population and government lies (which he calls the political-economic organization), and the "formal or legal" elements which incorporates state sovereignty and state recognition as an international actor.⁷

Sixth thesis. The intension of the concept actor is determined by the set of four variables that maintain and operate an abstract character: system, role, status and social group. The framework for determining the basic elements that make up the

⁷Cfr. CALDUCH CERVERA, Rafael. *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, España, 1991, p. 139.

intension of the concept actor, is the structural-functionalist theoretical approach, which in its nature of abstract theory (that is to say, that its formulation does not come from any social phenomenon or specific historical process, which is where concrete theories are constructed) all its conceptual apparatus will be articulated from terms that are merely operative or operational within their own argument, without referring to conditions of existence, and thus lack heuristic value, and the word actor faithfully represents this trend. Hence, in the intension of the concept actor, we must take into account its "specificity" cannot be compared with any specific historical phenomenon or concrete reality "thing".

Seventh thesis. The five elements of the State maintain a historical and structural specificity between internal and external environments that govern the existence of each of them. At first glance, it might seem that only the element of international recognition has to do with the external environment of the State, which would lead us to an error, as all its constituent elements acquire their true scope and specificity relative to the external aspect of the State. We refer to the external area of the State, as part of their own reality, and not the external environment to the State, as if the field was oblivious to their existence. Therefore, it is a methodological principle to take into account the unity of the two areas of the state: the internal and the external. In this regard, the elements of the State are defined as follows:

- State territory. It is the physical or material basis on which a population politically integrated sits, claiming the space as their own and whose jurisdictional ranges are defined by physical boundaries set against other populations, i.e. the borders. The State character of the territory is an attribute of the authority of the social group that awards as its own and contributes to the differentiation of the group against the neighbors, plus it comes to establish the autonomy of the group over the other groups.
- Population. It is the human collectivity that reaches the level of community and is identified in terms of people or nation, whose sense of belonging and thus, differentiation, integration and political organization makes both the

entity that gives its meaning and relevance to the State as central allocation of State functions. In the historical case of the political community that gives rise to the modern State or sovereign State, population and nation are articulated in time as inseparable, by linking awareness of common political identity, which belongs to the people, with cultural integration reaching a community that makes up the nation.

- Government. It is the organizational form of political power, which adopts a population, and institutionalizes and reproduces the power through the instrumentalization and functionality of a bureaucratic-administrative apparatus. In the government all the objective and subjective aspects that make possible the emergence and function of the State converge, from the individual and social material needs of human survival, to making foreign policy decisions to interact with other States, through the organization of power, a basic aspect of any project of political organization and their regime (form of government), so as the economic organization and institutionalization, etc.
- Sovereignty. The modern State arises when the traditional elements of territory, population and government incorporates a revolutionary element, that of sovereignty. The doctrine of sovereignty arises from the dissolution of the medieval hierarchy, as a historical necessity that simultaneously justifies and legitimizes the creation and consolidation of a new political entity, the sovereign State, and defines the individuality and juridical independence of that State regarding others. Hence the doctrine evolves according to both the internal state (internal sovereignty) as relations between states (external sovereignty). This dual function is inherent in the doctrine itself.
- International recognition. Is the procedure *de jure* or *de facto* from which States are recognized as such. It is formalized through the establishment of peer relationships, a situation that has been typified in time by Public International Law. However, recognition, when integrated with the other four elements of the State, gives, in principle, an existential legitimacy to their peers. But its legitimacy is relative, because its material existence does not

depend on recognition of other States and their supposed correspondence with the backing of International Law. On the other hand, the international recognition of the State is supplemented in practice with government recognition, which occurs when a sovereign State, with a recognized status by international society, is presented within an exchange or replacement of the ruling group or system of government, promoted by different causes, but usually for a revolutionary movement (civil war), or a *coup d'état*. It should be noted that international recognition of State and governments has been used as an instrument of political and economic conditions, primarily by strong states, hegemonic at global or regional level.

Eighth thesis. Theoretical approaches on the origin of the State. In the course of the historical development of the theory and political philosophy, from ancient Greece to the present, studies have proliferated on the origin of the State, and it is from its theoretical approach on its origin that the very essence of each approach is defined, making it possible to regroup and sort them into four schools of thought: the historical, formalist-normative, conflict or materialistic and contractualist. The historical approach integrates, in turn, different approaches, such as the statist, the geopolitical, the mode of production, the world system and the capital and coercion.⁸ The formalist-normalist approach, according to Rafael Calduch, "is characterized by the consideration of the State as a legal entity, endowed with political and social personality, independent, neutral and devoid of historicity."⁹ The conflict or materialistic theories, are divided between the mechanistic or functionalist and dialectics or marxist. Both are based on the principle that the State arises by rivalries and struggles that exist within a human community between antagonistic social groups, where one manages to prevail over the other, subjecting it, but in order to maintain such submission the State is needed. The contractualist school focuses on the constitution of political society in general, and not on the form it assumes in the regime of the State. The social contract, in the

⁸ Cfr. TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990*. Edit. Alianza Editorial, España, 1992, pp. 26-60.

⁹ CALDUCH, Rafael, *op. cit.*, p. 113.

political philosophy of Hobbes and Rousseau, parts from the idea of a convention between individuals with the aim of founding the state.

Ninth thesis. The State as the basic unit of international relations. In the reasoning of the basic unit overrides the principle that only and only the State has the quality of organizing and exercising political power of society and projecting outwardly. No other national or international player has that quality. They may have economic power, pressure or influence on the exercise of political power, but never replace the unequivocal capacity of institutionalizing the political power of the State, and its corresponding projection inwards so that mediates the relationship between rulers and ruled, as outward, which mediates the relationships between States and between these and the other international actors. In addition of territoriality, another substantive difference between the State and other international actors is that the State is a social association that is maintained by force, while all other international players are voluntary associations. Therefore, both State actors derivatives, read international governmental organizations, and non-state, operate and exist in spatial areas that are legislated and regulated by the States, and therefore, their existence is subordinated to the exercised State regulation capacity, which conditions and sometimes determines its functionality.

Tenth thesis. Debates on the State in the discipline of International Relations. There have been three debates on the State in the course of the history of the discipline: idealism versus realism, neorealism versus interdependence and the crisis of the State against globalization. Special attention is given to the first debate, both in depth and space, as we believe that realism versus idealism debate is, from our point of view, the quintessential classic debate of the discipline of International Relations, which is reproduced historically over time and is potentiated by the "neo", permeating directly or indirectly to other discussions and all other theoretical approaches: scientificist, functionalist, systemic, reflexionist, constructivist, or however a new fashion wants to call it. The classic debate has

been and is the most transcendental for the epistemological development, really scientific, of our discipline. However, the third debate on the crisis of the State against globalization, is the most controversial for its political and ideological purposes, as many analysts say that among the changes that have been experienced with the process of neoliberal globalization, the significant loss of State presence in social dynamics stands out, both nationally and internationally, so that today we are experiencing a new phase of questioning of sovereignty, which supposedly is in a stage of terminal crisis facing globalization and regionalism.

Eleventh thesis. The phenomenon of statehood. The principle of sovereignty has been transformed over time, in line with the changes experienced by the State. But it has changed to self-assert its nature and specificity, which can be corroborated empirically through the evolution of the phenomenon of statehood, both in its endogenous sphere, that is, within the nation, as in the exogenous area, i.e., in the field of internationalization. We understand as statehood the behavior and historical development of the sovereign State functionality to meet its goals, as supreme territorial and universal decision unit and effective action, both internally and in its external relations. Therefore, statehood is a lifelong process, a moving phenomenon of the organization and operation of the State. Statehood should not be mechanically confused with the formal elements of the modern State (territory, population, government, sovereignty and international recognition). Although these elements provide the comprehensive framework where statehood makes sense and projects. It goes beyond since statehood, referring to the historical development of behavior and functionality of the sovereign State, varies from country to country, in other words, statehood is a primary concept, which acquires its realization in reality when applied to a specific sovereign State. For example, the statehood of the Spanish State, the French, the Mexican, etc. In this sense, the statehood depends on institutional strengths of each State, which is projected in some form in the hierarchical structure of power in international society. For example, sovereignty is an indivisible principle, which gives States equal character

in international law, i.e. there are not States more or less sovereign. However, in terms of economic, political and military power that institutionalize around the States, there are strong and weak States.

Twelfth thesis. The limits of sovereignty as the strong core of the modern State. The sovereign State is a product of history and as such neither has been nor will be the only form of political organization known to humanity. However, it has remained for centuries the universal decision-making territorial unity and effective on which there is no higher power that is imposed. This quality of universality supremacy and territorial jurisdiction of the State units, in other words, sovereignty, is in the plane of international relations being widely questioned, considering that the vast majority of States cannot decide with full autonomy and independence over their own destiny and even on those aspects that affect their organization more closely. Hence, sovereignty has been questioned over time, reducing its nature to a kind of legal capacity for action, or as a simple allocation of powers of the State or as a sphere of free action granted by International Law.

In this context, the limits of sovereignty are presented in three interrelated stages, particularly against international regimes. The scenarios are: the hierarchical power structure that prevails in the world, the consolidation of the international legal system, and the development of international intergovernmental organizations, which implicitly involves international cooperation.

Thirteenth thesis. Mutations of the State and the European Union. It is in the regional integration process of the European Union (EU) where more weight has been given to the perspective to perceive sovereignty as a range of skills that can be transferred internationally. Hence it is claimed by politicians and academics that Member States have ceded sovereignty or lost sovereignty to build community institutions (supranational). International treaties give the attribution of the exercise of competencies granted by the States in favor of supranational institutions, but those institutions are not, by this delegation, universal decision-making units; in other words, they are not sovereign. In short, the competencies delegated to the

Community institutions are based on universal convention decision-making units; in treaties signed by sovereign states.

There are two substantive phenomena that have clearly contributed to the success of the European integration process: its depth and its enlargement. The depth is the one most significant, because it has to do with the formation and function of the community institutions or supranational institutions. The relevant thing to these institutions is that they are determined by a comprehensive and unique system of the competencies they exert and that differentiate them from any other international organization. That is, it is the European Communities, as the supranational institutions, which give specificity to the European Union to be considered a *sui generis* international organization, whose member States attribute the execution of these competencies to the communities for their operational functionality and to achieve their goals.

Fourteenth thesis. The supposed dichotomy supranationality *versus* intergovernmentalism. In discussions of the theory of integration of the European Union, supranationality is presented as opposite to the intergovernmentalism phenomenon, to the degree of identifying each of these as belonging to theoretical currents that contrast in the discipline of International Relations, as a version of the classic debate between idealism versus realism. This is a false dichotomy, because the relationship supranationalism-intergovernmentalism forms an inseparable binomial, while intergovernmentalism is the substantive figure that gains its specificity by promoting the vital space for negotiation between the member States to reach binding agreements (treaties), which are the legal basis for the creation of community institutions (supranational).

In this context, the ideal of a federation of European States stands out, which has tried to push through both in the process of deepening regional integration, as in the expansion of the European Union by welcoming more States. However, prescriptive theoretical approaches with a high content of political ideal,

around which are grouped the so called "eurooptimists" (academic and political) have forced the ideal of the federation, from the hypothesis of a "shared sovereignty" between member States and the European Union. Perceived in these terms, the concept of sovereignty is further distorted, as the European Union is being given the character of a sovereign actor able to share sovereignty, which is not possible as it continues to maintain its essential feature of international intergovernmental organization and not a federal State. Nevertheless, we believe that the idea of shared sovereignty has heuristic value, if placed in the sense that States can, if agreed, share sovereignty in certain specific areas and attribute their exercise, through an international treaty, to a body, whom by being such, acquires the status of supranational, what indeed happened with the community agencies of the European Union.

Fifteenth thesis. The European Union and the economic crisis. It is recognized by both euro-optimists as the euro-skeptics, the EU is the only successful process of regional economic integration in the world, even with the problems it has had to overcome in time and the ones currently facing. The success of this process had been promoting, until relatively recently (2008), the development of a middle class standard of living, which was called the "European social model", where welfare levels became a world reference. However, this "model" is being threatened by the effects of the international economic crisis in Europe and especially in some EU member countries that belong to the euro monetary system. In these countries the crisis takes on a cause and effect, to show mismatched economies, high unemployment, severe budget deficits, high debts that are being punished with risk premiums and historical boundaries, the loss of confidence by investors and entrepreneurs, low levels of growth and consumption levels repressed.

The crisis has exposed, in a crude way, the actual hierarchical power structure prevailing in the European Union, which has been felt on the process of managing the euro zone crisis, when analyzing the measures to resolve the crisis it has demonstrated the subordination of peripheral countries or South and core

countries or North. The developments lead us to perceive at the present time two crises: economical and institutional. Around the latter, virtually all analysts of the European integration process have highlighted institutional weaknesses, such as the decline of the Commission, Parliament limitations, the weaknesses of the European Central Bank, the lack of coordination and consistency of foreign policy and security policy.

In short, the sovereign State has proved solidly in the current international economic crisis, highlighting their behavior in the case of the member States of the European Union, in particular those involved in the euro-group, where the complexity of the changes experienced by the States is dimensioned, in their sovereign status, and that although it is recognized that certain supranational institutions give meaning to the process of federalization of the European regional integration process, currently the major source of decisions is still the State, which by its nature keeps *suma potesta*: its sovereign character.

Introducción: hipótesis generales.

Durante los últimos cuarenta y cinco años el desarrollo epistemológico de la disciplina de Relaciones Internacionales ha sido espectacular, ubicándose en el contexto de las Ciencias Sociales como una de las más dinámicas y productivas. La razón es obvia, ya que ha respondido a las circunstancias de cambios vertiginosos que han experimentado los procesos de internacionalización de las relaciones sociales fundamentales en todos sus ámbitos (económico, político, militar, cultural, jurídico, ideológico, etc.). Cambios que han estado modificando las formas de interacción de las relaciones sociales básicas, tanto al interior de los Estados como las que rebasan las fronteras y estructuran la sociedad internacional. Cambios que, asimismo, han estado afectando la presencia, funcionamiento y alcances de los “viejos” y “nuevos” actores internacionales, que se han visto en la necesidad de ajustarse a las condiciones de transformación impuestas por el llamado fenómeno de la globalización neoliberal, que es la forma popular de denominar la actual etapa del sistema capitalista internacional, que con sus virtudes y defectos ha trastocado todos los niveles de correlación de fuerzas nacionales e internacionales.

Este “boom” epistemológico de la disciplina ha ido acompañado de importantes debates teórico-metodológicos sobre los alcances explicativos y prescriptivos de los diferentes enfoques analíticos, “viejos” y “nuevos”, sobre la sociedad internacional y sus procesos histórico-sociales. Debates que se han propiciado por las supuestas ineficiencias e insuficiencias explicativas de ciertas escuelas y/o corrientes teóricas y, consecuentemente, la propuesta de un nuevo enfoque explicativo para superar tales insuficiencias. En este sentido, la disciplina se ha enriquecido de manera sustantiva, ya que los debates teórico-metodológicos conforman el centro medular del vector epistemológico de cualquier ciencia, al promover el paso del conocimiento menos válido al más válido.

En el caso concreto de nuestra disciplina, los debates se han presentado en dos planos: entre escuelas concretas que se contraponen, por ejemplo idealismo

versus realismo; y entre paradigmas que se enfrentan, por ejemplo el estatocéntrico *versus* el transnacional.¹ Ambos planos han contribuido al desarrollo epistemológico. Sin embargo, el debate paradigmático tiene mayores alcances, en cuanto que cada paradigma representa una determinada tradición o corriente cognoscitiva, por lo que puede englobar escuelas o enfoques afines.

Un tema que cruza los debates en ambos planos es el del cambio, que en las Ciencias Sociales es uno de los más complejos y polémicos, lo que ha conducido en el tiempo a profundos debates teórico-metodológicos. A pesar de que la mayoría de los científicos sociales (políticos, sociólogos, internacionalistas, antropólogos, etc.) hacen referencia al tema del cambio, son pocas las corrientes teóricas que lo abordan con rigor y seriedad, hasta el grado de encontrarnos con enfoques que abierta o veladamente niegan la posibilidad real de cambio, al sustentar una concepción atomista de la naturaleza humana y, en consecuencia, de la esencia de las relaciones sociales; se den éstas en el ámbito endógeno del Estado o en el ámbito exógeno de la sociedad internacional.²

El tema del cambio forma parte intrínseca de toda ciencia, pero en las Ciencias Sociales adquiere su especificidad, en la medida en que el objetivo del fin propio de cada una de ellas, que es el de conocer y explicar sus objetos de estudio, va acompañado de su finalidad externa, la cual se divide en dos tendencias contrapuestas: la que busca promover el cambio y la que pretende mantener el *status quo*. En este sentido, consideramos que existen teorías de la dominación y el *statu quo*, frente a teorías de la emancipación y el cambio. Al margen de la finalidad externa de las ciencias, es un hecho que los fenómenos sociales no son estáticos ni ahistóricos. Por el contrario, son dinámicos y están en constante evolución y transformación, manifestando en su desarrollo histórico cambios cuantitativos y cualitativos.

¹ Los debates en el plano de las escuelas concretas es el que ha prevalecido en la escuela anglosajona, particularmente en Estados Unidos, mientras que el del plano paradigmático ha tenido mayor promoción en Europa.

² Nos referimos a la corriente atomista de la naturaleza humana, que sustentan algunos los enfoques teóricos de la disciplina de Relaciones Internacionales.

El reto intelectual ante los cambios cuantitativos y cualitativos es precisar, en primer término, los impactos estructurales de los cambios cuantitativos, en donde los fenómenos, en su evolución histórica, van transformándose o mutando, pero mantienen sus cualidades específicas; y, segundo término, en qué momento la acumulación de los cambios cuantitativos provoca un cambio cualitativo, donde los fenómenos sufren un cambio estructural, y desaparecen sus formas específicas de existencia y en su lugar se poseionan nuevas cualidades, dando lugar a un nuevo fenómeno. Estos procesos de cambio se dan a través del tiempo y pueden durar siglos.

Existen algunas formas, que Holsti, denomina “marcadores”, para distinguir los momentos del cambio en el espacio-tiempo, así como el ámbito de los mismos. Estos marcadores son:³

- Tendencias. Éstas se refieren a un tipo de cambio en un ámbito específico, durante un tiempo relativamente corto y de características cuantificables; como por ejemplo las tendencias en el aumento poblacional, en el incremento de las redes de comunicación, en el comportamiento del comercio internacional, etc.
- Eventos importantes. Estos eventos pueden alterar patrones y estructuras tradicionales, cambios cuantitativos, o bien pueden eliminar tales patrones y estructuras, dando lugar a nuevas formas, cambios cualitativos. Consideramos a éstos eventos como acontecimientos trascendentales en las relaciones internacionales, en la medida que generan cambios en la distribución y correlación de fuerzas nacionales e internacionales en sus distintos niveles. Los eventos son de diferente índole, donde ocupan un lugar importante los conflictos armados, como las guerras mundiales, las guerras limitadas o periféricas, un movimiento de independencia o de liberación nacional, o una revolución. También pueden ser nuevos avances

³ Cfr. Kalevi J. Holsti, *Taming the sovereigns*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2004, pp. 6-20

científicos-tecnológicos y su aplicación en el ámbito militar; o bien el fenómeno de la proliferación de Estados con armas nucleares.

- Innovaciones tecnológicas socialmente significativas. Estas son consideradas como una subcategoría de los eventos importantes, pero por su relevancia son utilizadas, a su vez, como otro tipo de marcador del cambio, en donde la creación material es el generador de éste. Sin embargo, no existe consenso sobre las consecuencias del cambio tecnológico, aunque la mayoría de los analistas considera que impactan todo tipo de tendencias.
- Instituciones internacionales. Las instituciones constituyen el contexto en el que se desenvuelven las interacciones estatales, además de contener las reglas esenciales de la coexistencia entre Estados y sociedades, las que a su vez sufren cambios dependiendo de las interrelaciones de estos actores. Entre las instituciones internacionales destacan las siguientes: estatalidad, territorialidad, soberanía, derecho, diplomacia, guerra, comercio y colonialismo. El desarrollo de las instituciones internacionales van incidiendo y respondiendo, a la vez, a la dinámica de cambio de esta última,⁴ por lo que las instituciones van ajustando y moldeando sus funciones, lo que conlleva a la mutación o transformación institucional, y en algunos casos a su desaparición, como la institución de la vieja esclavitud, pero en la mayoría de los casos, la institución como tal mantiene sus cualidades específicas. En este sentido, las instituciones sufren cambios de manera significativa y de diferentes modos, la mayoría de las veces sobreviven a los eventos importantes, lo que permite que en algún momento se puedan observar las modificaciones que han sucedido dentro de ellas a través del tiempo y que son reflejo de la realidad del cambio en la política internacional.

⁴ En relación con la evolución y cambio de algunas instituciones internacionales, como la diplomacia y la guerra, ver CALDUCH CERVERA, Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, España, 1993.

Entre los distintos marcadores que plantea Holti para distinguir los momentos de cambio, destaca el de las instituciones internacionales como medida propicia para la política internacional, ya que éstas pueden indagar de manera disciplinada acerca del cambio en este ámbito. Es importante mencionar que las instituciones están comprendidas por tres criterios que establecen su existencia: el primero se refiere a las prácticas que siguen ciertos patrones y que son típicas y recurrentes en la institución internacional; el segundo criterio es la existencia de ideas o creencias acordes con las necesidades de las practicas comunes y son una fuente de cambio, así como una herramienta de crítica para movilizar la acción política; el último criterio es la existencia de normas, que incluyen reglas y formas de convivencia, prescribiendo en términos generales, pero en ocasiones de manera específica, la forma en que los actores deben comportarse ante ciertas circunstancias y cómo deben resolver cierto tipo de problemas. En resumen, Holsti justifica el uso de las instituciones internacionales como marcadores del cambio en la política internacional, ya que organizan y estructuran el comportamiento de los actores y afectan profundamente el proceso de toma de decisiones de los mismos, además de que son la forma de resolver problemas de coordinación y cooperación asociadas con la coexistencia dentro de un sistema anárquico.⁵

El tema del cambio es central en la presente investigación, ya que nuestro objetivo general es analizar las transformaciones que ha venido experimentando el Estado como actor internacional, particularmente en la actual etapa de la sociedad internacional, a la que se le ha denominado como la de la globalización neoliberal, la cual es el producto de la conjunción de una serie de cambios acelerados de los diferentes campos de las relaciones sociales e internacionales, que para muchos ha ocasionado la crisis de las mismas ciencias sociales por no predecirlos y verse rebasadas.

Obviamente, dentro de estos cambios uno de los que más ha llamado la atención por su relevancia en los regímenes sociales, en las sociedades políticamente integradas y la sociedad internacional es el del Estado, que para

⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 18-22

muchos analistas tienden a desaparecer con la globalización o a reducir significativamente su presencia en la dinámica social, nacional e internacional. Así se habla de la crisis del Estado como un referente muy claro de los cambios sociales, pero al hablar de la crisis del Estado, lo que no consideran sus propios pregoneros es que se estaría viviendo la crisis de la organización política de las sociedades, si partimos del hecho de que el Estado moderno es la forma en que las actuales sociedades han construido y promovido su organización política. De tal forma, hablar de la crisis generalizada del Estado sería hablar de la crisis de las sociedades nacionales, así como de la sociedad internacional.

Desde que se institucionaliza la disciplina de Relaciones Internacionales como carrera universitaria en 1919 y, por ende, se inicia su construcción como una de las profesiones de las Ciencias Sociales, se establece como tema central el estudio de los actores de las relaciones internacionales, en alusión expresa a los protagonistas o agentes que hacen posible, a través de sus interacciones, el hecho internacional. Obviamente se considera al Estado como el actor fundamental de la sociedad internacional, ya que a partir de su presencia e interacción entre los Estados se presentan los procesos histórico-sociales de carácter internacional. En este contexto, las manifestaciones de su cambio o mutaciones tienen efectos en la estructura de la sociedad internacional.

De hecho los cambios y transformaciones que ha experimentado el Estado a través del tiempo, siempre responden a las necesidades de ajustes estructurales en correspondencia a las formas de evolución de la economía y del conjunto de las sociedades. Estos fenómenos de cambio y transformación son los que identificamos con la noción de “mutación”, en el sentido de que se presentan, pero que en esencia el Estado mantiene sus especificidades. En este sentido, existe el consenso de que el Estado es un ente históricamente maleable, que se va ajustando a las circunstancias que su propio entorno nacional e internacional le establece, por lo que se puede afirmar que, a partir de la conjunción de los elementos que hacen posible que el Estado surja y se mantenga en el tiempo, su

capacidad de adaptabilidad es un factor propio de su especificidad; es decir, entre los elementos o variables que determinan la especificidad del Estado existe la de su maleabilidad, lo que permite ajustarse a múltiples circunstancias sin perder su carácter de Estado.

Respecto al Estado en la disciplina de Relaciones Internacionales, asumimos la hipótesis de que a pesar de que existe el reconocimiento explícito o implícito en las distintas corrientes teóricas de que ha sido y es, hoy por hoy, el actor central de las relaciones internacionales, su estudio ha sido por lo general poco profundo y marginal y que el debate sobre sus cambios, debilitamiento o reforzamiento se encuentre en un *impasse*. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que todas las escuelas, aún las que afirman y argumentan su distanciamiento de las corrientes estatocéntricas clásicas, cuando pasan al análisis de los procesos histórico-sociales concretos, el peso y la presencia del Estado se las revela e impone, por lo que terminan reconociendo de manera implícita o indirecta el papel central y estratégico que mantiene en la sociedad internacional contemporánea.

El hecho de que afirmemos que hoy en día existe un *impasse* en el debate sobre el Estado en la disciplina de Relaciones Internacionales, no implica que no sea un tema de recurrente reflexión en la historia y desarrollo epistemológico de nuestra ciencia. Al respecto, se debe reconocer que se ha encontrado en el centro de los debates entre las diferentes corrientes teóricas que ha experimentado la disciplina desde su institucionalización como carrera universitaria en 1919 hasta la fecha. De ahí que sostengamos la hipótesis específica de que se han presentado tres debates sobre el Estado en el transcurso de la historia de los, prácticamente, noventa años de existencia en nuestra Disciplina.

En el primer apartado de la presente investigación nos abocamos a las precisiones conceptuales y definiciones de los términos Estado y actor internacional, con base en los criterios de la intensidad y la extensión de los

conceptos que establece la teoría general del concepto. Al pasar a las definiciones se detectaron cuatro posturas en torno a la definición del Estado dentro de nuestra disciplina, a las que hemos tipificado bajo los siguientes términos: la de la eliminación, la de la evasión, la operativa-parcial y la integral. En torno a la definición del actor internacional encontramos tres posturas, a las que hemos denominado de la siguiente forma: la de la sustitución, la operativa-elemental y la operativa-integral.

En el segundo apartado, referente a los elementos constitutivos del Estado y sus determinantes externos, se realiza el análisis detallado de cada uno de los elementos constitutivos del Estado: territorio, población, gobierno, soberanía y reconocimiento internacional. A primera vista, parecería que de los cinco elementos constitutivos del Estado, solamente los de la soberanía y el del reconocimiento internacional tendrían que ver con el ámbito externo del Estado, lo cual nos llevaría a incurrir en un error, ya que todos ellos tienen su real alcance y especificidad en relación con el ámbito externo *del* Estado. Nos referimos al ámbito externo *del* Estado, como parte de su propia realidad, y no del ámbito externo *a*/ Estado, como si dicho ámbito fuera ajeno a su existencia.

En el tercer apartado se revisan las distintas doctrinas sobre el origen del Estado, partiendo de la idea generalizada de que el enfoque sobre su origen define la esencia misma de cada una de las corrientes. Después de analizar las diferentes posturas sobre cuantas corrientes existen, procedimos a dividirla en tres tendencias: la corriente formalista-normativa, la corriente del conflicto o materialista (subdividida en la tendencia mecanicista y la tendencia marxista) y la corriente contractualista.

El cuarto apartado está dedicado al análisis del lugar que ocupa el Estado entre los actores internacionales. Aquí sostenemos la idea que es la unidad básica de las relaciones internacionales, pero no por eso nos asumimos como estatocéntricos. Nos identificamos por el hecho de que en el razonamiento de las

unidades básicas prevalece el principio de que sólo y únicamente el Estado posee la cualidad de organizar y ejercer el poder político de las sociedades y proyectarlo hacia al exterior. Ningún otro actor nacional o internacional tiene esa cualidad. Pueden tener poder económico, presionar o incidir en el ejercicio del poder político, pero jamás sustituir la capacidad unívoca de institucionalización del poder político que tiene el Estado, y su correspondiente proyección tanto hacia el interior, que media la relación entre gobernantes y gobernados, como hacia el exterior, que media las relaciones entre los Estados y entre éstos y los demás actores internacionales.

En el quinto apartado se abordan los debates sobre el Estado en la disciplina de Relaciones Internacionales. Sostenemos la hipótesis de que se han presentado tres debates sobre el Estado en el transcurso de la historia de los, prácticamente, noventa y cinco años de existencia en nuestra disciplina. Pero se le otorga especial atención al primer debate, tanto en profundización como en espacio, ya que consideramos que el debate idealismo *versus* realismo es, desde nuestro punto de vista, el debate clásico por antonomasia de la disciplina de Relaciones Internacionales, que se reproduce históricamente en el tiempo y se potencializa a través de los “neos”, permeando de manera directa o indirecta a todas las demás corrientes teóricas: científicas, funcionalistas, sistémicas, reflexionistas, constructivistas, o como alguna nueva moda quiera bautizarlas. Desde nuestra perspectiva, el debate clásico ha sido y es el más trascendental para el desarrollo epistemológico, realmente científico, de nuestra disciplina.

En el sexto capítulo se pretende profundizar en la variable de la soberanía, ya que en su comportamiento radica una parte sustantiva de las mutaciones del Estado moderno. La hipótesis a desarrollar es la siguiente: el Estado soberano es un producto histórico y como tal ni ha sido ni será la única forma de organización política que conocerá la Humanidad. Sin embargo, se ha mantenido durante varios siglos como la unidad territorial decisoria universal y efectiva sobre la cual no existe un poder superior que se le imponga. Esta cualidad de supremacía y

universalidad jurisdiccional territorial de las unidades estatales, es decir, su soberanía, se encuentra en el plano de las relaciones internacionales contemporáneas en un profundo cuestionamiento, en virtud de que la inmensa mayoría de los Estados no pueden decidir con plenitud de autonomía e independencia sobre su propio destino e, incluso, sobre aquellos aspectos que afectan más de cerca su organización. De ahí que se ha estado cuestionando en el tiempo a la soberanía, reduciendo su naturaleza a una especie de capacidad jurídica de acción, o como simple atribución de competencias del Estado o como una esfera de libre acción concedida por el Derecho Internacional.

En el séptimo capítulo se aborda el caso concreto de la Unión Europea, por lo que se sustenta la hipótesis de que donde más peso ha tenido la perspectiva de percibir a la soberanía como un abanico de competencias que se pueden transferir internacionalmente, es en dicho proceso de integración regional. De ahí que se afirme por políticos y académicos que los Estados miembros han cedido soberanía o perdido soberanía para construir las instituciones comunitarias (supranacionales). La atribución del ejercicio de competencias que otorgan los Estados a favor de las instituciones supranacionales, se realiza a través de tratados internacionales, pero tales instituciones no se constituyen, por esta delegación, en unidades decisorias universales; es decir, no son soberanas. En síntesis, las competencias delegadas a las instituciones comunitarias se basan en una convención de unidades decisorias universales; es decir, en tratados suscritos por Estados soberanos.

El octavo capítulo plantea que en los debates teóricos de la Teoría de la Integración de la Unión Europea, se presenta la supranacionalidad como un opuesto al fenómeno del intergubernamentalismo, al grado de identificar cada uno de éstos como pertenecientes a corrientes teóricas que se contraponen en la disciplina de Relaciones Internacionales, como una versión del debate clásico entre idealismo *versus* realismo. Esta es una falsa dicotomía, ya que la relación supranacionalidad–intergubernamentalismo conforma un binomio indisoluble, en

tanto el intergubernamentalismo es la figura sustantiva que adquiere su especificidad al promover el espacio vital de negociación entre los Estados miembros, para alcanzar acuerdos vinculantes (tratados), que son el sustento jurídico de la creación de las instituciones comunitarias (supranacionales).

En este marco, se destaca el ideal de una federación de los Estados europeos, el cual se ha tratado de impulsar a través de los avances, tanto en el proceso de profundización de la integración regional, como en la ampliación de la Unión Europea con el ingreso de más Estados. Sin embargo, los enfoques teóricos prescriptivos con un alto contenido de ideal político, en torno a los cuales se han agrupado los llamados “eurooptimistas” (académicos y políticos) han forzado el ideal de dicha federación, a partir de la hipótesis de una “soberanía compartida” entre los Estados miembros y la Unión Europea. Percibida en esos términos, se tergiversa aún más el concepto de soberanía, ya que se le está otorgando a la Unión Europea el carácter de sujeto de soberanía capaz de compartir soberanía, lo que no es posible, ya que sigue manteniendo su característica esencial de organización internacional intergubernamental y no de un Estado federal. Sin embargo, consideramos que la idea de la soberanía compartida tiene valor heurístico, si la ubicamos en el sentido de que los Estados si pueden acordar compartir soberanía en determinados ámbitos específicos y atribuir su ejercicio, a través de un tratado internacional, a un organismo que, por ser receptor de tal ejercicio, adquiere el rango de supranacional. Lo que de hecho ha sucedido con las entidades comunitarias de la Unión Europea.

Por último, en las conclusiones, a manera de epílogo, se analiza la relevancia que mantiene el Estado soberano ante la situación de la actual crisis económica internacional, destacando su comportamiento en el caso de los Estados miembros de la Unión Europea, en particular los que participan en el euro-grupo, donde se dimensiona la complejidad de los cambios que están experimentando estos Estados, en cuanto a su *status* soberano, ya que no obstante que se reconozca que ciertas instituciones supranacionales le dan

sentido a un proceso de federalización cada vez mayor, hoy por hoy la fuente de decisiones más importantes sigue siendo el Estado, que por su naturaleza mantiene la *suma potesta*; es decir, su carácter soberano.

1. Precisiones conceptuales y definiciones

Existe cierta ortodoxia en el ámbito de la academia, en la docencia y en la investigación, particularmente al inicio de un curso, cátedra o seminario, o del estudio de un tema de investigación: la de las precisiones conceptuales; necesidad que se convierte en un elemento básico que debe cubrir todo arranque de análisis serio. Es decir, los profesores e investigadores tienen la obligación de definir los conceptos básicos de los objetos de estudio que van a abordar, por lo que deben explicar qué van a entender por los términos centrales que integran el aparato conceptual correspondiente, ya que es su manejo correcto, lo que nos permite conocer, explicar y aprehender un fenómeno o proceso de la realidad de la naturaleza o de la sociedad.

En congruencia con esta ortodoxia, nos vemos obligados a precisar de entrada, en una primera aproximación, los dos conceptos centrales de nuestro objeto de Estudio: Estado y actor internacional. Ambos conceptos han sido debatidos y cuestionados en el tiempo, aunque el de Estado, por razones obvias, es el que más observaciones y críticas ha sufrido. Pero esto no es un atributo único de dichos conceptos. Hay que reconocer que a través de la historia ha sido común que muchas palabras cuyas raíces etimológicas no tengan relación con las cosas, objetos, o realidades que llegan a “identificar” logran arraigarse en los vocabularios, debido a transferencias o extensiones semánticas de una realidad a otras que parecen cercanas (o como referentes metafóricos), conduciendo a que su uso común y continuo y la propia costumbre arraigue tales palabras. De tal forma, existen palabras que aunque su utilización conlleve una imprecisión terminológica para aplicarse a ciertos fenómenos, su utilización recurrente en la práctica las arraiga en el vocabulario común y se incorpora como parte del lenguaje cotidiano, al grado que muchas son integradas a los aparatos conceptuales de las mismas ciencias. Es el caso de las palabras Estado y actor internacional.⁶

⁶El propio término de Relaciones Internacionales es representante de la situación señalada, ya que Jeremy BENTHAM al utilizar por primera vez la palabra “internacional” hacia 1780 para designar las relaciones

De conformidad con la teoría general del concepto, el procedimiento metodológico para tener mayor precisión y alcanzar una definición integral de los términos que utilizamos para identificar las “cosas” y los fenómenos, es el del análisis de las dos esferas que contempla todo concepto: su intención y su extensión. La primera se refiere a los elementos o características sustantivas que, en su conjunto, determinan la especificidad y cualidad de la “cosa” (objeto o fenómeno), que la hace única y diferente a todas las demás “cosas”. Por su parte, la extensión del concepto nos remite sólo a aquellas realidades o “cosas” a las que se puede aplicar dicho término, en tanto que tales realidades reúnen el conjunto de elementos que determinan la especificidad del concepto mismo. A partir de este marco, procederemos al ejercicio de las precisiones conceptuales de los términos Estado y actor internacional.

1.1. El Estado

La palabra Estado, como se entiende de manera genérica hoy en día (para identificar una comunidad humana políticamente integrada o como sinónimo de país), es relativamente un término moderno, ya que adquiere sus significados con los que se le reconoce actualmente sólo a partir del Renacimiento. En los periodos históricos anteriores, el término no se aplicaba para identificar a las sociedades políticamente integradas y sedentarias, o sea, asentadas en un territorio delimitado. Se hablaba de reinos, imperios, ciudades; pero no de Estados. Como señala Herausgegeben von Hermann, “el término Estado fue ajeno a la antigüedad, época en la que se usaron las denominaciones de *polis*, *res publica* e

entre Estados soberanos, no pudo percibir el amplio sentido que se le iba a dar a dicho termino en el futuro, a pesar de todas las ambigüedades que rodea al termino “internacional”, anclado en el concepto de nación. *Cfr.* CUADRA, Héctor. “Las relaciones internacionales y las ciencias sociales”, Estudio preliminar en BURTON, J.W. *Teoría General de las Relaciones Internacionales*. Traduc. Héctor Cuadra. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986, pp. 59-60.

imperium. Nació con la idea moderna del Estado en Italia, pero fue Maquiavelo quien lo introdujo en la literatura”⁷.

La palabra Estado se deriva de término latín *status* que significa una cierta posición estacionaria y originalmente se utilizaba para designar a un grupo o a una condición social.⁸ De acuerdo con Mario de la Cueva, en el pensamiento de Maquiavelo la palabra Estado devino en un término genérico, que comprendía dos especies: república o principado, dos formas de gobierno, esto es, dos maneras de gobernar a los pueblos. Pero nunca se le ocurrió al florentino decir que la República o el principado tuvieran una existencia trascendente a los hombres o fuera un ente real o fingido o abstracto.⁹

Aunque hay consenso en que Maquiavelo fue quien introdujo la palabra Estado en la literatura política, Jellinek afirma que, aunque de manera completamente aislada, la palabra *status* ya se utilizaba en Inglaterra en el S. XIV. Por su parte, George Bourdeaux sostiene que fue en Francia, a principios del siglo XVI, donde la palabra Estado se empezó a generalizar entre gobernantes y gobernados y designaba originalmente a un grupo o a una condición social. En este sentido se referían a los Estados de una provincia, que era la reunión de los representantes de sus grupos. Sin que desaparezca esta primera connotación, se le va dando un nuevo uso al término al aplicarse a la estructura jurídica de una comunidad. Pero no va a ser sino hasta las Guerras de Religión (entre católicos y protestantes) cuando la noción del Estado como abstracción se hará usual. La palabra fue adoptada por los Reyes, Enrique III en los Estados Generales de Blois en 1576 (una especie de poder legislativo en el que participaban representantes

⁷ HERAUSGEGEBEN VON, Hermann. Sacher in Auftrag der Görres-Gesellschaft. Freiburg in Breisgau, 1931, Tomo IV, p. 1803. Citado en DE LA CUEVA, Mario. *La idea del Estado*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p.41.

⁸ Según George SABINE la palabra Estado fue establecida como término genérico para designar al cuerpo político por Maquiavelo a principios del S. XVI, en cuya época parece haberse utilizado bajo la forma *statu*. Algún tiempo antes, formas análogas y relacionadas se emplearon para referirse al “estatus” (o estatuto personal) y a los “Estados” del reino. Aunque su etimología es ligeramente divergente, ambas palabras guardan relación con el *status* latino, participio de *stare*, o estar de pie. Cfr. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Ediciones Aguilar, España, 1974. Tomo 4, p. 460.

⁹ Cfr. DE LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, p. 63.

de la nobleza, el clero y el tercer Estado) y Enrique IV, quien en 1596 se llama a sí mismo el Restaurador del Estado. En 1614, siendo Regente de París, María de Medicis convocó a los Estados Generales, lográndose la negociación del Tratado de las Señorías de Loyseau, donde se da la entrada definitiva en la doctrina a la palabra Estado, tal como la entendemos en la actualidad.¹⁰

En una primera aproximación a los elementos constitutivos que integran la intención del concepto Estado, se puede observar un consenso generalizado en las doctrinas tradicionales y en todos los estudiosos interesados del tema, aunque provengan de diferentes ciencias sociales, del reconocimiento de tres atributos esenciales que toda organización política debe poseer para alcanzar el nivel de Estado: territorio, población y gobierno. Asimismo, hay autores que agregan como cuarto elemento el de la soberanía, como es el caso de Fred Sondermann, William Olson y David McLellan, quienes exponen los cuatro atributo que se deben reconocer en todo Estado de la siguiente forma: primero que todo una base territorial, no siendo determinante el tamaño o dimensiones espaciales de dicha base para la existencia del Estado. El segundo atributo es tener un gobierno capaz de gobernar, sin importar el régimen político que adopte. El tercer elemento es contar con una población, sin importar que este conformada por miles o millones de personas. El cuarto atributo es el de la soberanía, que autoafirma la independencia y autonomía al no reconocer autoridad alguna sobre el Estado.¹¹

Otros autores no consideran a la soberanía como un atributo básico o central del Estado. Por ejemplo, Jacques Huntzinger no contempla a la soberanía cuando sostiene que “los criterios constitutivos del Estado son: el príncipe, el territorio y la población. Estos tres elementos constitutivos del Estado se van a encontrar juntos en las ciudades, los principados y las monarquías, así como en los estados modernos y contemporáneos. Desde que la humanidad se organiza en sociedades

¹⁰ Cfr. BURDEAU, Georges. *Tratado de Ciencia Política*. Tomo II (El Estado), Volumen I (La Formación del Estado), Traduc. Brunilda Gordon, UNAM, ENEP-Acatlán, México, 1985, pp. 18-19.

¹¹ Cfr. SONDERMANN, Fred, OLSON, William y MACLELLAN, David. *The theory and practice of international relations*. Ed. Prentice-Hall, Inc. USA, 1970, pp. 12 y 13

distintas, establece a los estados. Pero, en el curso de la historia, el carácter de cada uno de los elementos constitutivos y sus combinaciones son muy variados.”

12

Si bien los tres elementos mencionados son los “clásicos” que identifican al Estado, limitarse sólo a ellos sería aceptar y contribuir a una concepción “parroquial” e incompleta de lo que ha sido el propio fenómeno que denominamos Estado. Simplemente, si nos quedáramos sólo en los tres elementos, cometeríamos el error tradicional en el que incurren muchos politólogos, sociólogos y juristas, de concebir al Estado únicamente hacia el ámbito interno o endógeno de su existencia y soslayar los elementos o atributos que han hecho del Estado la unidad básica de las relaciones internacionales; o sea, no se contemplan la totalidad de los elementos, ni los aspectos intrínsecos que cada elemento conlleva, lo que en conjunto le otorgan al Estado el carácter de actor internacional; aspecto sustantivo que, en última instancia, valida y legitima la existencia de cada Estado hacia su interior como hacia el exterior; o sea, frente a sus pares.

Un enfoque que supera en mucho la visión “parroquial” e incompleta del Estado, es el que sustenta Rafael Calduch, quien considera la articulación de los tres elementos “clásicos” con dos más: la soberanía estatal y el reconocimiento del Estado como sujeto internacional. De tal forma, el conjunto de los cinco elementos, que integra la totalidad que hace posible la existencia misma del Estado, es para Rafael Calduch lo que le otorga el carácter de actor internacional y, a su vez, lo que permite diferenciarlo de otros actores internacionales. Además, reagrupa los elementos del Estado en dos categorías: los elementos “materiales o sociológicos”, donde ubica al territorio, a la población y al gobierno (que él denomina como la organización político-económica), y los elementos “formales o

¹² HUNTZINGER, Jacques, “L’universalisation de l’État-nation”, en CID CAPETILLO, Ileana. *Lecturas básicas para introducción al estudio de Relaciones Internacionales*. FCPyS-UNAM, México, 2001, p. 2005. Traducción libre.

jurídicos”, donde incorpora a la soberanía estatal y al reconocimiento del Estado como sujeto internacional.¹³

Con base en esta línea de pensamiento, podemos afirmar que la intención del concepto Estado está determinada por el conjunto de los cinco elementos mencionados y como tal conjunción no se puede prescindir de ninguno de ellos. Asimismo, la extensión del concepto solamente puede aplicarse a las realidades en las que esté presente el conjunto de los cinco elementos. Cabe señalar que cada uno de éstos ha motivado y generado amplios estudios y debates, que han contribuido a enriquecer en el tiempo no sólo a la propia doctrina sobre el Estado, sino también a las Ciencias Sociales, en general, y a cada una de sus disciplinas, en particular, ya que no existe alguna que pueda prescindir de su estudio.

Por otro lado, si queremos ser consecuentes con la ortodoxia académica, no podemos quedarnos sólo en el enunciado de los elementos, por lo que a continuación procederemos, en un primer acercamiento,¹⁴ a hacer una breve explicación de cada uno de ellos:

- El territorio estatal. Es el espacio físico o base material donde se asienta una población políticamente integrada, que reivindica dicho espacio como propio y cuyos alcances jurisdiccionales están definidos por los límites fronterizos.
- La población estatal. Es la colectividad humana que alcanza el grado de comunidad y que se identifica en términos de pueblo o nación, cuya conciencia de pertenencia y, por tanto, de diferenciación, integración y organización política la convierte tanto en el ente que le otorga significación y relevancia al Estado como centro de imputación de las funciones del Estado.

¹³ Cfr. CALDUCH CERVERA, Rafael. *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, España, 1991, p. 139.

¹⁴ Se cuenta con un apartado específico sobre los elementos del Estado donde se realiza el análisis más profundo y extenso de cada uno de ellos.

- El gobierno. Es la forma de organización del poder político que adopta una población, que institucionaliza y reproduce dicho poder a través de la instrumentalización y funcionalidad de un aparato burocrático-administrativo.
- La soberanía. Es la plena autonomía e independencia de los Estados por lo que no reconocen sobre sí ninguna otra autoridad. Es un principio que le otorga al Estado el derecho a ejercer la exclusividad y la plenitud de su competencia.
- El reconocimiento internacional. Es el procedimiento *de jure* o *de facto* a partir del cual los Estados se reconocen como tales entre ellos, reconocimiento que se formaliza a través del establecimiento de relaciones entre iguales, situación que se ha venido tipificando en el tiempo a través del Derecho Internacional Público.

El ejercicio de las precisiones de los conceptos, a partir de su intensión y extensión, nos debería conducir de manera casi automática a la formulación de su definición. Sin embargo, las definiciones son al final de cuentas hipótesis que expresan una tendencia teórica y conllevan aspectos axiológicos intrínsecos. Esta cuestión es clave para entender uno de los aspectos que ha obstaculizado e impedido el avance de un debate constructivo y profundo sobre el Estado en la disciplina de Relaciones internacionales. Pero esto último también ocurre en las otras Ciencias Sociales. De hecho el concepto de Estado ha sido bastante cuestionado desde el siglo XVII, cuando empezó a ser utilizado de manera regular.

Encontramos cuatro posturas en torno a la definición del Estado dentro de nuestra disciplina, las que hemos tipificado bajo los siguientes términos: la de la eliminación, la de la evasión, la operativa-parcial y la integral. La primera postura la asumen aquellos analistas que tienen una posición radical, al oponerse no sólo a definir al Estado sino que proponen la eliminación del concepto. Es el caso de Yale Ferguson y Richard Mansbach, quienes sostienen que el concepto de Estado es tan confuso e inapropiado que no puede proporcionar una base sobre la que

se pueda desarrollar el trabajo teórico en Relaciones Internacionales.¹⁵ Pero esta postura de la eliminación no es solo propia de algunos internacionalistas. De hecho es una tendencia que tiene tiempo dentro de la Ciencia Política, donde muchos politólogos “ortodoxos”, como señala Burdeau, proponen expulsar la palabra Estado del vocabulario científico. Su crítica parte del siguiente razonamiento: “¿Qué provecho puede obtener la ciencia política, ciencia positiva, del estudio de una ficción. Nadie ha visto al Estado, y aun aceptando que su realidad sea de orden espiritual, la variedad de los conceptos a los cuales se atribuye su nombre demuestra que, sin tener existencia en el mundo de los hechos, la que se le preste en el plano de las ideas no tiene más consistencia que las nubes. Eliminemos el término y la idea del Estado, que sólo sirven para alimentar los sueños del filósofo, y sustituyámoslos por aparato político, fenómeno observable y por lo tanto susceptible de ser el objeto de un conocimiento científico.”¹⁶

En segundo lugar tenemos la postura de la evasión de la definición del Estado, que es la que sostienen la mayoría de los internacionalistas. Parte de la idea de que todos ya sabemos qué es el Estado, por lo que no es necesario adentrarse en su problemática o promover una disquisición sobre su existencia. Por lo tanto, se da como algo ya conocido. Al respecto, James Rosenau señala, atinadamente, que “toda la amplia gama de estudios (acerca de las relaciones internacionales) plantean al Estado como si fuera un símbolo sin contenido, como un actor cuya naturaleza, motivos y conducta resultan tan evidentes que se obvia la necesidad de definirlo con precisión. De hecho, con frecuencia el concepto parece ser utilizado tan sólo como una categoría residual a fin de explicar aquello que de otro modo es inexplicable en la política macro.”¹⁷

¹⁵ FERGUSON, Yale y MANSBACH, Richard. *The Elusive Quest: Theory and International Politics*. University of South Carolina Press, USA, 1988, cap. 5, citado en HALLIDAY, Fred, *op. cit.*, p. 106.

¹⁶ BURDEAU, Georges, *op. cit.*, p. 217.

¹⁷ ROSENAU, James N. *Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, USA, 1990, pp. 117-118, citado en MINGST, Karen. *Fundamentos de las relaciones internacionales*. Traduc. Antonio de la Cuesta, CIDE, México, 2006, p. 180.

En este mismo sentido, Fred Halliday afirma que el hecho de que los teóricos de Relaciones Internacionales den como algo dado lo que se entiende por Estado y sólo se limiten a afirmaciones genéricas (como la de Bull, para quien el Estado “es una comunidad política”¹⁸, o la de Waltz, quien indica que, “en la práctica, el Estado coincide con la nación”¹⁹), es porque parten de la idea o definición específica preconcebida de que el Estado es una totalidad nacional territorial: “Así, el Estado (como por ejemplo el Reino Unido, Rusia, Estados Unidos, etc.) comprende en su forma conceptual, lo que resulta visible en un mapa político, es decir, el país en general y todo lo que está dentro de él: territorio, gobierno, pueblo, sociedad.”²⁰

En la tercera postura, la operativa-parcial, nos encontramos en una línea de mayor creatividad, donde sí se responde al reto de formular una definición sobre el Estado, pero ésta se va a limitar a un enfoque que busca satisfacer una necesidad operativa específica del estudio de las relaciones internacionales. Por lo tanto, la definición se formula, por un lado, sólo considerando y/o destacando los aspectos exógenos que conllevan los elementos fundamentales del Estado, soslayando los aspectos endógenos (lo que en la práctica ha conducido a que muchos analistas separen como esferas independientes del Estado la política interna de la política exterior) y, por otro lado, a partir de una perspectiva parcial derivada de la formación académica o extracción disciplinaria del analista o investigador. En este sentido, el Estado se ha definido de muchas maneras y se le han atribuido una gran variedad de características, significados y perspectivas como autores ha habido.²¹

¹⁸ BULL, Hedley. *The Anarchichal Society*. McMillan, Londres, 1977, p. 8, citado en HALLIDAY, Fred, *op. cit.*, p. 107.

¹⁹ WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. Columbia University Press, USA, 1954, pp. 172-178, citado en *idem*.

²⁰ *Ídem*.

²¹ Cfr. HAY, Colin. *El Estado: Teorías y cuestiones*. Introducción, pp. 1-20.

Una definición representativa de la postura operativa-parcial, es la que nos brinda F. S. Northedge, quien en la introducción de su libro *The International Political System* establece: “Un Estado, en el sentido que se usa en esta obra, es una asociación territorial de personas reconocidas, para los fines del derecho y la diplomacia, como miembros iguales, desde el punto de vista de la legalidad del sistema de Estados. En realidad es un medio de organizar a las personas con el objetivo de regular su participación en el sistema internacional.”²² Otro ejemplo de esta postura es el que nos ofrece A. Verdross, para quien el Estado es: “Una comunidad humana perfecta y permanente que se gobierna a sí misma plenamente, no tiene sobre ella ninguna autoridad terrenal que no sea el Derecho Internacional Público, está unida por un ordenamiento jurídico efectivo y se halla organizada de tal manera que puede participar en las relaciones internacionales.”²³

Al igual que en el caso de muchos internacionalistas (considerando a aquellos que se asumen como tales pero que de origen provienen de otras formaciones académicas: Derecho, Ciencia Política, Sociología, etc.), la postura operativa-parcial se va a presentar en la gran mayoría de los demás científicos sociales. Obviamente, esto es producto de los excesos de parcelación de las propias Ciencias Sociales. De tal manera, se alcanzan definiciones que buscan satisfacer el punto de vista personal-profesional del analista, así como la tendencia teórica que defiende dentro de las diferentes doctrinas sobre el Estado. Por ejemplo, entre las definiciones clásicas de los juristas, nos encontramos con la de R. Carré de Malberg: “a cada uno de los Estados *in concreto*, una comunidad de hombres establecida sobre un territorio propio y con una organización de la cual resulta, para el grupo considerado en sus relaciones con sus miembros, una

²² NORTHEDGE, F. S. *International Political Systems*. Faber & Faber, Londres, 1976, p. 15, citado en Fred HALLIDAY, *op.cit.*, p. 107.

²³ VERDROSS, A. *Völkerrcht*. Viena, 5ª. Ed. (Traducción Antonio TRUYOL. *Derecho Internacional Público*. Madrid, 1976, Edit. Aguilar, p. 177), citado CALDUCH, Rafael, *op. cit.*, p. 1.

fuerza superior de acción, de ordenamiento y de coerción.”²⁴ En esta línea también está la definición propuesta por M. R. Bonnard: “El Estado forma una unidad jurídica perpetua e incluye un organismo social que, usualmente por medio de un procedimiento unilateral y por el ejercicio de la coerción material, a la cual monopoliza, ejerce determinados poderes políticos sobre una nación establecida en un territorio.”²⁵

Otro ejemplo, pero desde la perspectiva del enfoque sociológico es el de Theda Skocpol quien, influenciada por Max Weber y Otto Hintze, define el Estado como “un conjunto de organizaciones policiales y militares encabezadas, y más o menos bien coordinadas, por una autoridad ejecutiva.”²⁶ Podríamos seguir exponiendo ejemplos de definiciones sobre el Estado que se ubican dentro de la postura operativo-parcial, ya que éstas han proliferado a través de los siglos, en función del interés personalizado de cada autor; pero lo consideramos innecesario. Sin embargo, sí es importante reconocer que en el amplio espectro de la postura operativo-parcial existe una gran riqueza de definiciones alternativas, que han estado contribuyendo a replantear la visión dominante en la disciplina de Relaciones Internacionales que, según Fred Halliday, concibe al Estado como una “totalidad nacional-territorial”. Tema que abordaremos en el apartado correspondiente a los debates sobre el Estado.

La cuarta y última postura es la de la definición integral, la cual se concibe a partir del conjunto e interacción de todos los elementos que se han considerado fundamentales en la existencia del Estado y que conforman la intención del concepto mismo. Esta es la parte que más exige de la abstracción teórica y, por ende, del ejercicio intelectual del científico social, ya que alcanzar una definición integral de cualquier fenómeno histórico-social, el término o concepto con el que se reconoce dicho fenómeno se transforma de un concepto operatorio en una

²⁴ DE MALBERG, Carré, *op. cit.*, Tomo I, p. 7, citado en Gerges BURDEAU, *op. cit.*, p. 223.

²⁵ BONNARD, M. R. “La conception juridique de l’Etat”. *Rev. du dr. public*. France, 1922, p. 25, citado en BURDEAU, Geroges, *op. cit.*, p. 223.

²⁶ SKOCPOL, Theda. *Status and Social Revolutions*. Cambridge University Press, United Kingdom, 1979, p. 29. Citado en HALLIDAY, Fred, *op. cit.*, p. 108.

categoría científica, la cual se sustenta en condiciones objetivas y subjetivas de existencia, que en conjunto le otorgan un valor heurístico de trascendencia metodológica en el análisis de la realidad.

Desde la exigencia intelectual planteada, la postura de la definición integral es la más desatendida en las ciencias en general y la disciplina de Relaciones Internacionales no es la excepción. Además, el problema de la definición se agrava cuando el fenómeno que se aborda es de mayor complejidad y en el caso del Estado nos enfrentamos al fenómeno más complejo, hoy por hoy, de todas las formas de organización social. Ante este escenario, existe una carencia casi total de propuestas de definición integral del Estado, no sólo en Relaciones Internacionales sino en todas las Ciencias Sociales.

La única definición que consideramos que cubre la postura integral es la de Rafael Calduch, quien al precisar los cinco elementos fundamentales que conforman la intención del concepto Estado, tiene un referente consistente para definir al Estado como: “toda comunidad humana establecida sobre un territorio y con capacidad para desarrollar sus funciones políticas y económicas, mediante la generación y organización de relaciones simultáneas de poder y solidaridad que institucionalizan en su interior y proyecta hacia el exterior”²⁷.

Pero esta definición no se propone de manera aislada, ya que se complementa con la siguiente explicación, que el propio autor hace de manera inmediata, y que potencializa su propuesta. Él señala que de la definición se desprende que el Estado debe contemplarse a partir de cuatro series de variables: 1) la correlación entre el poder (dominación) y la solidaridad (cooperación); 2) la correlación entre las relaciones políticas y las económicas; 3) la correlación entre los fenómenos y actuaciones internas del Estado y sus actividades exteriores; y 4) la correlación entre la dimensión territorial y la dimensión funcional.²⁸

²⁷ CALDUCH CERVERA, Rafael. *Relaciones Internacionales*, op. cit. p. 119.

²⁸ *Ídem*.

1.2. El actor internacional

Por lo que toca a la precisión conceptual del término actor internacional, nos enfrentamos a una situación menos compleja que en el caso del concepto Estado, ya que si bien tiene su problemática propia (como la de toda palabra con la que se pretende aprehender e identificar un fenómeno o una “cosa” de la realidad), la polémica que ha provocado su uso ha sido limitada, por lo que no ha trascendido en un debate generalizado como el del término Estado.

La palabra actor es el sustantivo del verbo actuar que, a su vez, viene del término acto, cuya raíz latina *actus* significa “acto”, “hecho”, “suceso”; por lo que actor es aquella persona que participa de manera activa en un hecho o suceso.²⁹ Su utilización en las Ciencias Sociales es muy reciente, particularmente surge en el marco de la Sociología, y quien lo incorpora, para arraigarse de manera definitiva, es Talcott Parsons a través de su propuesta teórica del estructural-funcionalismo, en cuyo aparato conceptual el término actor tiene una importancia central.

Parsons concibe la existencia de los actores sociales, cuyas relaciones entre ellos tienen un carácter recurrente o sistemático y, por lo tanto, las acciones ocurren dentro de sistemas preestablecidos.³⁰ Aquí nos encontramos con la referencia al sistema, primera variable que hay que considerar en la intensión del concepto actor, ya que nos remite al marco o contexto dentro del cual éste se

²⁹ Su connotación más generalizada es la de la persona que representa un papel en una obra de teatro. De acuerdo con Graham Allison, la metáfora teatral del escenario, los roles y los actores es más común que la metáfora referida a juegos, posiciones y jugadores. Con todo, la rigidez sugerida por el concepto de 'rol', tanto en el sentido textual de los actores fijados a un libreto, como en el sentido sociológico de las respuestas fijas a situaciones sociales específicas, la hace preferible para el análisis de sujetos que participan activamente en la determinación de la política exterior de cualquier país. ALLISON, Graham T. *La Esencia de la Decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Traduc. Juan Carlos GORLIER, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 238.

³⁰ Cfr. PARSONS, Talcott. *La estructura de la acción social*. Ed. Guadarrama. España, 1968. Citado en ORTIZ, Eduardo. *El estudio de las relaciones internacionales*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2004, p. 139.

ubica y opera. La concepción de sistema es formulada por Parsons a partir de tres postulados fundamentales:³¹

- 1) la realidad está compuesta por elementos que poseen un estado de interdependencia;
- 2) la totalidad integrada por dichos elementos interdependientes no se reduce a la suma de tales elementos;
- 3) tanto las relaciones de interdependencia de los elementos de la totalidad como ella misma, se rigen por reglas que pueden ser expresadas en términos lógicos.

La palabra sistema ha venido ocupando un lugar de importancia relativa como concepto operatorio en la filosofía y la teoría política. Thomas Hobbes utiliza el término sistema en su obra *El Leviatán* para referirse a los elementos del Estado: “Entiendo por Sistema un número de hombres unidos por un interés o negocio”.³² En los antecedentes del estructural-funcionalismo encontramos la palabra sistema como sinónimo de “organismo social” o “estructura social” en las obras de Comte, Spencer, Durkheim y los antropólogos Radcliffe Brown y Malinowsky, aunque este último sustituye sistema por el término “cultura”. De acuerdo con Gilda Waldman, el primer acercamiento comprensivo a esta corriente teórica se encuentra en el sistema: “unidad funcional; o sea, sus partes componentes están articuladas e integradas de tal manera, que no se pueden comprender sin sus interrelaciones mutuas y en relación al conjunto total. Consideradas aisladamente no tienen sentido. Por lo tanto, una determinada realidad social es un proceso de adaptación mutua entre todos los elementos que la componen, encaminado a satisfacer un propósito fundamental: la supervivencia de tal sistema”.³³

³¹ GONIDEC, P.F. *Relations Internationales*. Ed. Montchrestien. 2ª edición, Francia, 1977, p. 59.

³² HOBBS, Thomas. *El Leviatán*. P. 229. Citado en ORTIZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 139.

³³ WALDMAN, Gilda. “El estructural-Funcionalismo.” Apuntes de clase, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, p. 8.

La palabra sistema, como referencia a una supuesta totalidad es, probablemente, el término de mayor uso en las Ciencias Sociales. En el caso de la disciplina de Relaciones Internacionales, es utilizada por todas las corrientes teóricas. Sin embargo, Gonidec le atribuye a Morton Kaplan la introducción del término “sistema internacional” en nuestra disciplina, desde la perspectiva del estructural- funcionalismo parsoniano.³⁴

Según Eduardo Ortiz, un sistema designa un marco teórico para la codificación con propósito ordenatorio de datos sobre fenómenos políticos; un conjunto de relaciones basado en variables políticas. Agrega que la teoría general de sistemas (una de las variantes del estructural-funcionalismo) designa a una serie de postulados sobre relaciones entre variables independientes o dependientes, en la cual, los cambios en una o más variables van acompañados por cambios en las otras variables o en el conjunto. Así entendida esta teoría, puede ser utilizada para comprender el funcionamiento de una variedad de fenómenos, desde el motor de un vehículo hasta la balanza de poder en las relaciones internacionales.³⁵

Regresando con Parsons, estimamos que su definición de sistema social es la que mejor dimensiona los aspectos intrínsecos que conlleva el término actor: “un sistema social consiste..., pues, en una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tiene, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados a obtener un óptimo de gratificación y cuyas relaciones con sus situaciones –incluyendo a los demás actores– están medidas o definidas por un sistema de símbolos estructurados y compartidos”.³⁶

³⁴ Cfr. GONIDEC, P.F., *op.cit.*, p. 59.

³⁵ ORTIZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 138. Desde nuestro punto de vista, la teoría general de sistemas potencializa las limitaciones del estructural-funcionalismo, exagerando el carácter de teorías abstractas, en contraposición de las teorías concretas, y convirtiéndose en el refugio cientificista o seudo científico de muchos analistas.

³⁶ PARSONS, Talcott. “El sistema social”, *Revista de Occidente*, España, p. 25.

La participación de los actores en el proceso de interacción es, para Parsons, la base para establecer “dos aspectos principales. Por una parte: existe el aspecto posicional, que es aquel en que el actor en cuestión se encuentra localizado en el sistema social, en relación con otros actores. Esto es lo que puede ser llamado su *status*. De otro lado, existe el aspecto procesual, que es lo que el actor hace en sus relaciones con otros, considerado en el contexto de su significación funcional para el sistema social. Esto es lo que llamaremos su rol.”³⁷ Aquí nos encontramos con dos elementos sustantivos más que forman parte de la intensión del concepto actor: rol y *status*.

Como señalan Ileana Cid y Pedro González, los autores de la corriente estructural-funcionalista en sus intentos por identificar a los protagonistas de los procesos sociales, nacionales e internacionales, han recurrido al término de actor, que incluso en sus propios parámetros carece de definición propia, a pesar de la recurrencia que de él se hace. Cid y González distinguen tres elementos que conlleva el concepto actor: rol, status y grupo social.³⁸

Todos concuerdan en que el rol es el elemento más importante del actor.³⁹ Según Gilda Waldman, los roles son “los mecanismos a través de los cuales los individuos están integrados al sistema, y variarán según cuál sea el sistema en que participe, por cuanto que en su acción el individuo no se presenta como una totalidad, sino segmentado. El rol tiene una permanencia que va más allá de los individuos que lo desempeñan. De aquí que la importancia que adquiere este concepto para el estructural-funcionalismo estriba en que, al considerar la conducta de los actores, no como actos individuales, sino como actos repetitivos y constantes, se postula la regularidad y estabilidad del proceso de interacción”.⁴⁰

³⁷ *Ibidem*, p. 44.

³⁸ Cfr. CID CAPETILLO, Ileana y GONZÁLEZ OLVERA, Pedro. *Los sujetos de las relaciones internacionales: estructura y dinámica*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. FCPyS-UNAM. México, 1983, p. 31.

³⁹ No se puede soslayar el que todos los precursores del estructural-funcionalismo hasta antes de PARSONS, utilizaban el término función en lugar de rol. De hecho en el discurso general de esta teoría función y rol se manejan como sinónimos.

⁴⁰ WALDMAN, Gilda, *op. cit.*, p. 10.

Por su parte, Siegfried Nadel afirma que el rol es “el concepto que se necesita para superar el hiato existente entre sociedad e individuo (y) tiene, pues, que referirse no sólo a seres humanos concretos y únicos que viven y actúan en un momento determinado cualquiera, sino a individuos concebidos como haces de cualidades distintivas que las que existen y se requieren en las varias tareas, relaciones, etc., es decir, por las ‘frecuencias de comportamiento’ concretas y de acuerdo con las cuales tienen que obrar los individuos, el haz de cualidades en cuestión corresponde así a un concepto de clase o tipo que incluye a algunos o a todos los individuos que presentan las capacidades en cuestión. Podemos expresar aún más tajantemente la variabilidad del actor frente a la frecuencia de contribución que se espera de él, representando o concibiendo esta última como un papel que hay que representar: esto es precisamente lo que pretende el tecnicismo ‘rol’. (Más aún) por definición, el concepto de rol se refiere al comportamiento, o al comportamiento diferencial, y a las características por él constituidas. A pesar de ello puede implicar referencias a ‘propiedades contingentes’; tales referencias (‘anciano’, ‘hermoso’ ‘débil’) constituyen efectivamente a menudo el criterio explícito de clasificación de individuos.”⁴¹

Por lo que toca al siguiente elemento, el de *status*, éste se concibe como la posición que ocupa el individuo o un grupo de individuos en el seno del conglomerado social, la cual determina el rol del actor.⁴² Este aspecto posicional es la base del modelo de interacción, en el sentido de que a partir del *status* se despliega el comportamiento social que es siempre un comportamiento respecto a otros: el actor A se comporta de un cierto modo respecto del actor B, de tal forma que éste último responde de otro modo determinado, etc. El *status* y los roles se concretizan o materializan sólo dentro de un marco de interacción. De ahí que los caracteres de conducta que tenemos presentes cuando hablamos de *status* y

⁴¹ NADEL, Siegfried. *Teoría de la estructura social*. Ed. Guadarrama, Madrid, 1966, pp. 54-57, citado en CID CAPETILLO, Ileana y GONZÁLEZ OLVERA, Pedro, *op. cit.*, p. 32.

⁴² Cfr. CID CAPETILLO, Ileana y GONZÁLEZ OLVERA, Pedro, *op. cit.*, p.33.

roles supondrán siempre, además del modo de comportamiento propio del actor, el de otros actores respecto de él.⁴³

El binomio rol-*status* nos introduce al elemento de grupo social. Según Eli Chinoy, éste “se compone de un cierto número de personas unidas por una red o sistema de relaciones sociales. Sus miembros interactúan entre sí en una forma más o menos estandarizada, esto es, dentro de las normas o ‘standards’ aceptados por el grupo. Sus relaciones e interacciones se basan en gran parte en un sistema de roles y de status interrelacionados.”⁴⁴

Como se ha podido apreciar, el único marco para determinar los elementos básicos que integran la intensión del concepto actor, es el de la corriente teórica del estructural-funcionalismo, que en su naturaleza de teoría abstracta (es decir, que su formulación no surge de ningún fenómeno o proceso histórico social específico, que es de donde se construyen las teorías concretas) todo su aparato conceptual se va a articular a partir de términos que sólo tienen un carácter operatorio o de funcionalidad operativa dentro de su propio discurso, sin remitir a condiciones de existencia, por lo que carecen de valor heurístico, y la palabra actor es fiel representante de esta corriente. De ahí que en la construcción de la intensión del concepto actor, debemos tomar en cuenta que su “especificidad” no puede contrastarse con ningún fenómeno histórico específico o “cosa” concreta de la realidad.

Hecha la aclaración anterior, se puede afirmar que la intención del concepto actor está determinada por el conjunto de cuatro variables, que mantienen también todas ellas su carácter abstracto y operatorio. Las variables son:

- Sistema. Es un conjunto de elementos (partículas en su acepción original del griego *systema*) que están articulados e integrados de tal manera, que conforman una unidad, una cierta totalidad, que le confiere orden y

⁴³ Cfr. NADEL, Siegfried, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁴ CHINOY, Eli. *Introducción a la Sociología*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1979, p. 51. Citado en CID CAPETILLO y GONZÁLEZ OLVERA, *op. cit.*, p. 33. *Ídem.*, p. 58.

organización; por lo que sólo se pueden comprender los elementos en sus interrelaciones mutuas y en relación al conjunto. En la perspectiva del estructural-funcionalismo, entre los elementos que integran los sistemas sociales se encuentran los actores.

- **Rol.** Es el papel o función que desempeñan o desarrollan los actores en sus relaciones mutuas, en el contexto de su significación funcional para el sistema social. Es decir, es lo que hacen los actores o la conducta que asumen para el mantenimiento funcional del sistema.
- **Status.** Es el lugar o posición que le corresponde a cada actor en relación con los demás actores. De tal manera, la localización o posición de un actor en la organización funcional del sistema; o sea su *status*, es el referente que determina su comportamiento o rol frente a los demás actores y viceversa.
- **Grupo social.** Es la asociación de individuos que integran un sistema de relaciones, cuyas interacciones se basan en compartir roles y *status* similares o estandarizados, así como roles y *status* complementarios, lo que brinda cohesión y unidad al grupo social. De tal forma, un grupo social se integra a partir de actores “individuales”, conformando un actor “colectivo”, que a su vez asume su rol y *status* en sus interacciones con otros actores similares en el marco del sistema correspondiente: estatal, regional o mundial.

Con base en los elementos o variables que integran la intensión del concepto actor, procederemos a analizar las diferentes posturas sobre su definición en el ámbito de la disciplina de Relaciones Internacionales, de igual forma que como se hizo en el caso del concepto Estado.

Existen tres posturas en torno a la definición del actor internacional, que las hemos denominado de la siguiente forma: la de la sustitución, la operativa-elemental y la operativa-integral. La primera postura la asumen aquellos analistas que tienen una posición radical en cuanto que no solamente cuestionan el concepto actor, sino que proponen su sustitución por otro concepto que se considera más específico, en correspondencia a la realidad concreta a la que está referida la existencia de los protagonistas de las relaciones internacionales, como es el de sujeto. Sin embargo, estimamos que el cuestionamiento del concepto actor nunca se ha generalizado o conducido a un debate articulado en la disciplina. Su crítica y rechazo es, fundamentalmente, porque proviene de una

corriente teórico-metodológica, el estructural-funcionalismo, que parte de un nivel de abstracción puro, sin referentes de evidencia empírica histórico-social alguna,⁴⁵ cuyo aparato conceptual está integrado con términos que tienen sólo un carácter operatorio, que no remiten a condiciones de existencia, por lo que carecen de valor heurístico.⁴⁶ Al respecto, José Rodríguez señala que “tanto los actores weberianos como los parsonianos están concebidos en una región exclusivamente analítica, que nunca queda enraizada en la historia. Así la metodología inaugurada (tipos ideales, funcionalismo más tarde) será dinámica, pero sin ningún tipo de apoyatura real, es decir, será dinámica ‘en el aire’”.⁴⁷

No obstante que han proliferado en el tiempo cuestionamientos y rechazos al estructural-funcionalismo, la crítica del concepto actor se ha limitado a pocos analistas, entre ellos se encuentran Ileana Cid y Pedro González, quienes proponen sustituir el término de actor por el de sujeto de las relaciones internacionales, al considerar que el primero no posee una definición propia, por lo que su comprensión debe buscarse a través de los términos de rol, estatus y grupos sociales.⁴⁸ Por el contrario, afirman que el concepto de “sujeto” aplicable a las relaciones internacionales se sustenta en la concepción del ser humano como ser social y, por ende, “sujeto de la historia”, en la medida en que está dotado de capacidades intrínsecas para efectuar acciones en el terreno natural y social, por sí mismo y para sí mismo, ya que el hombre no se define por su actividad

⁴⁵ Wright MILLS, en su crítica lapidaria a PARSONS, señala que la “gran teoría” como MILLS denomina al estructural-funcionalismo, impide toda posibilidad de análisis comparativos, en virtud de que no se fundamenta en ninguna sociedad histórica concreta. MILLS, Wright. *La imaginación sociológica*. Traduc. Florentino M. TORNER, Ed. FCE, México, 1961.

⁴⁶ El propio PARSONS aclara en el primer capítulo de su libro *El sistema social* que “el objeto de este volumen es la exposición e ilustración de un esquema conceptual para el análisis de los sistemas sociales dentro de los términos de referencia de la acción. No le conciernen directamente ni las generalizaciones empíricas ni la metodología (...) Se centra en un esquema teórico.” PARSONS, Talcot, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁷ RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, José Enrique. *Teoría Crítica y Sociología*. Ed. Siglo XXI, España, 1978, p. 50.

⁴⁸ Cfr. CID CAPETILLO, Ileana, GONZÁLEZ, Pedro, “Los sujetos de las relaciones internacionales” en CID CAPETILLO, Ileana (Compiladora) *Lecturas básicas para introducción al estudio de relaciones internacionales*, UNAM, México, 2001, p. 193.

individual, aislada o unilateral sino por su inserción en grupos humanos donde se deriva una comunidad con un tipo de organización social.⁴⁹

Agregan que la concepción del sujeto internacional como sujeto de la historia, se sustenta en la capacidad que tienen para desempeñar una praxis o práctica social, entendida como un complejo de actividades y acciones que se desarrollan tanto en la estructura económica como en la superestructura política, jurídica e ideológica. Es decir, el sujeto de la historia por medio de la praxis construye las relaciones de carácter económico, así como las de tipo político, cultural, ideológico, jurídico, etc.⁵⁰

Por lo tanto, Cid y González definen al sujeto de las relaciones internacionales como un ente con capacidad real y concreta de intervenir orgánicamente en los procesos sociales, que rebasan el nivel nacional y se concatenan con otros procesos de origen similar, para dar lugar a una nueva estructura, la internacional, en cuyo seno se reproducen y desarrollan nuevos procesos con características singulares, pero que conservan en lo fundamental los rasgos que le dan vida; es decir, aquellos que son propios de las relaciones sociales de producción. En resumen, los sujetos internacionales son aquellos cuya actividad orgánica nace en espacios limitados, como el nacional, pero lo superan para dar forma y lugar en el tiempo y en el espacio, a una nueva estructura, en la que desarrollan actividades hasta entonces inéditas, de cuya concatenación surgen y se desarrollan las relaciones internacionales⁵¹.

Al margen de si se comparten o no las ideas de Cid y González, se presenta el problema de que el término de “sujeto” es el que se utiliza en el Derecho Internacional para hacer referencia a los “sujetos de derecho internacional” y no todos los protagonistas de las relaciones internacionales son

⁴⁹ CID, Ileana y GONZÁLEZ, Pedro. *Los sujetos de las Relaciones Internacionales: Estructura y Dinámica*. Tesis..., *op. cit.*, pp. 70-74.

⁵⁰ *Ídem.* p.75.

⁵¹ *Ídem.*, p. 84-85.

sujetos de este derecho. Al respecto, los propios Cid y González buscan superar este problema al señalar que en el caso del Derecho Internacional se utiliza el término sujeto para señalar una propiedad; es decir, se dice que el actor internacional es aquel que es sujeto del derecho internacional. En este caso se trata de una diferencias entre el uso del término “sujeto” como adjetivo y como sustantivo.⁵²

Esto último es aceptado de manera implícita por los iusinternacionalistas. Manuel Pérez González señala que “conviene no confundir las situaciones de sujeto de las relaciones internacionales y sujeto del Derecho Internacional. Aquella conlleva la calidad de actor o protagonista de esas relaciones en el plano sociológico, en tanto que ésta significa ser titular de derechos y obligaciones según las reglas del orden jurídico internacional. Esta distinción entre los dos planos, sociológico y jurídico, sirve para poner en evidencia el hecho de que algunas entidades que actúan en el escena internacional, como las empresas transnacionales o los organismo internacionales no gubernamentales, cualquiera que pueda ser su relevancia como actores internacionales, carecen por lo general de subjetividad internacional al no depender en cuanto a su estatuto jurídico del Derecho Internacional sino del Derecho de uno o varios Estados”.⁵³

Por lo que toca a la segunda postura sobre la definición de actor internacional, la operativa-elemental, es a la que más se recurre por “sencilla” pero siempre superficial, ya que se da por hecho que es de conocimiento común lo que significa un actor, por lo que no hay necesidad de profundizar en su explicación. En este sentido, de manera genérica se utiliza el término de actor internacional para referirse a aquellas personas o asociación de personas que participan en la sociedad internacional. Ejemplos de esta postura los vamos a tener en destacados internacionalistas que sin más explicaciones hacen una definición escueta de actor y la complementan con base en la extensión que hacen de este término para

⁵² *Ídem.*, p. 39.

⁵³ PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel “La subjetividad internacional (I)” en DIEZ DE VELAZCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Ed. Tecnos, España, 2005, p. 257.

identificar a los protagonistas de las relaciones internacionales. Por ejemplo, Manuel Medina señala que: “Llamamos actores internacionales a aquellos individuos o colectividades que desempeñan roles o papeles en un sistema internacional. El actor principal en el actual sistema internacional es el Estado... Junto al Estado existen, sin embargo, otros actores internacionales como las organizaciones internacionales, los grupos de presión, las organizaciones políticas transnacionales, las sociedades multinacionales, e incluso individuos particulares que pueden desempeñar un papel fundamental en la sociedad internacional.”⁵⁴

Otro ejemplo es el de Marcel Merle, quien sostiene que: “Por actor hay que entender toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de desempeñar una función en el campo social; en nuestro caso concreto en la escena internacional”⁵⁵.

La tercera postura, la operativa-integral, le otorga al concepto de actor un sentido amplio y de mayor profundidad, pero siempre dentro de los límites del propio funcionalismo. En el marco de esta postura destaca Rafael Calduch, quien señala que es habitual que los autores de nuestra disciplina recurran al término de actor internacional sin que se ponga atención en delimitar el sentido de sus alcances, precisando que es un término acuñado por las teorías conductista y funcionalista. De ahí que él realiza el ejercicio de delimitación que propone, a partir de la idea de que “actor es el que actúa, el que desempeña un papel (rol) en un contexto social definido previamente”, acepción genérica que le permite inferir que la expresión actor internacional destaca la dimensión dinámica de la sociedad internacional; o sea, de una realidad en la que lo más significativo es la acción que llevan a cabo los grupos sociales que participan en ella, por lo que podemos imaginarnos la sociedad internacional como una extensa realidad social formada por una pléyade de grupos sociales que actúan y se relacionan influyéndose mutuamente. Una realidad social integrada por actores y relaciones que forman

⁵⁴ MEDINA, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Alianza Universidad, Madrid, 1976, p. 23.

⁵⁵ MERLE, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Traduc. Roberto Mesa, Alianza Editorial, España, 1997, p. 341.

conjuntamente un todo, un grupo singularizado al que hemos denominado sociedad internacional.⁵⁶

Con base en estos atributos que le otorga Rafael Calduch al término actor internacional, lo define como: “todo grupos social que, considerado como una unidad de decisión y actuación, participa eficaz y significativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada sociedad internacional.”⁵⁷.

⁵⁶ Cfr. CALDUCH, Rafael, *op. cit.*, p. 105.

⁵⁷ *Idem.*, p.106.

2. Los elementos constitutivos del Estado y los determinantes externos

De conformidad con lo planteado en el apartado de las precisiones conceptuales, hemos sostenido, de acuerdo con Rafael Calduch, la tesis de la constitución del Estado a partir de la interacción de cinco elementos: territorio, población, gobierno, soberanía y reconocimiento internacional.⁵⁸ En dicho apartado nos limitamos a realizar una breve explicación de cada elemento, ya que el objetivo era precisar, en ese momento, las variables que intervienen en la configuración de la intención del concepto Estado, dejando pendiente la explicación que a nosotros nos interesa de manera especial, que es el análisis de los elementos bajo la óptica de los determinantes externos de cada uno de ellos; análisis que procederemos a realizar en este apartado, que hemos dedicado a tal propósito.

A primera vista, parecería que de los cinco elementos constitutivos del Estado, solamente el del reconocimiento internacional tendría que ver con el ámbito externo *del* Estado, lo cual nos llevaría a incurrir en un error, ya que todos ellos tienen su real alcance y especificidad en relación con el ámbito externo *del* Estado. Aquí es importante hacer una acotación y poner atención. Nos referimos al ámbito externo *del* Estado, como parte de su propia realidad, y no del ámbito externo *al* Estado, como si dicho ámbito fuera ajeno a su existencia. Con la precisión de los artículos *del* y *al*, pretendemos enfatizar que el ámbito externo *del* Estado significa que estamos considerando una de las “dos caras del Estado”, en este caso la externa; lo que no significa que descuidemos la otra “cara”, la interna.

Con base en la precisión anterior, procederemos a continuación al análisis de los elementos del Estado desde la óptica propuesta, partiendo de la idea central ya esbozada en el párrafo anterior, de que cada uno de ellos logra su real alcance y especificidad en relación con el ámbito externo del Estado; es decir, en cuanto dicho ámbito es intrínseco al Estado y los elementos contribuyen a delinear

⁵⁸ Cfr. *Supra.*, p. 10.

y conformar dicho ámbito desde el proceso mismo de la gestación y evolución del Estado moderno. Así mismo, sustentamos la hipótesis de que cada uno de los elementos ha ido mutando en correspondencia con los cambios que han ido experimentando los demás elementos, lo que en conjunto ha promovido en el tiempo las mutaciones del Estado.

2.1. El territorio estatal

Se reconoce al territorio estatal como el espacio físico o base material donde se asienta una población políticamente integrada, que reivindica dicho espacio como propio y cuyos alcances jurisdiccionales están definidos por los límites físicos establecidos frente a otra población; es decir, los límites fronterizos. Pero el carácter estatal del territorio es un atributo de la autoridad del grupo que lo adjudica como propio. En este sentido la unidad del territorio contribuye a la diferenciación de grupo frente a los vecinos, además de que viene a establecer la autonomía del grupo frente a los demás grupos.

De acuerdo con Jacques Huntzinger, el Estado, en sus múltiples facetas históricas, existe desde la sedentarización de los grupos sociales, en tanto que establecen un poder político al interior de un territorio determinado. Bajo esta perspectiva, el Estado surgió a partir del momento en que un jefe tomó su autoridad al interior de una región delimitada. En un principio no se tenía la preocupación de una estricta delimitación territorial. Las poblaciones, si se sentían atadas a un jefe, no tenían sino pocas ligas de cara a un territorio y no tenían intereses muy fuertes en su gestión. Después vino la era de las Ciudades-Estado, donde la cuestión territorial es mucho más definida; la noción de *límites*, es decir de fronteras, aparece. La delimitación del territorio conduce a querer protegerlo de toda incursión extranjera y a preservar la integridad del suelo de la ciudad. Por otra parte, los grupos humanos reunidos bajo la autoridad de los responsables de la ciudad desarrollan su conciencia colectiva, el vínculo con el territorio que es suyo, el interés por la atención del gobierno de sus propios asuntos. Los pueblos

aparecen. Las relaciones que crean en cada ciudad entre el gobierno, la población y el territorio refuerzan la identidad de cada uno de ellos. Atenas, Esparta, Tebas, Roma, Cartago, mucho más tarde Bizancio, o el Bagdad de los Abassides son también Ciudades-Estado que marcan la historia de la humanidad y expresan la permanencia del modelo estatal.⁵⁹

El territorio conforma la primera condición fundamental para la existencia del Estado, ya que se “trata siempre del marco del dominio de una base para la acción del poder, y para el grupo no deja de ser el símbolo tangible del espíritu de comunidad”⁶⁰. Además, como ya se señaló, el tamaño o dimensiones del espacio territorial no es una condición obligada para la existencia del Estado.

El Estado moderno o Estado soberano es la misma comunidad políticamente organizada en un territorio, y que se da, a sí misma, una ordenación jurídica. De aquí se desprenden dos elementos constitutivos de la organización estatal: la materia humana-social y la territorial. La circunstancia de que el Estado se encuentre enmarcado en un cierto territorio, tiene su origen, exclusivamente, en razones de índole histórica, del más variado tipo. El territorio es el ámbito espacial de competencia de la organización estatal; como elemento formador e integrador de esa organización y actúa directamente, en cuanto a que condiciona a la comunidad unificada que integra al Estado. Cabe precisar que los factores *naturales* de la historia (condiciones geográficas, raza, causalidad físico-natural, etc.), sólo influyen en los resultados objetivos de cultura de la historia, a través del proceder humano, del cual la cultura es su exclusivo producto.⁶¹

De acuerdo con Burdeau, de la base material, o sea del marco territorial, surge el proyecto de las sociedades hacia una comunidad integrada, en donde la nación es el máximo nivel de concreción de dicha comunidad, por lo que el

⁵⁹ HUNTZINGER, Jacques, *op. cit.*, p. 206.

⁶⁰ BURDEAU, G., *op. cit.*, p. 124.

⁶¹ *Cfr.* FLORES OLEA, Víctor. *Ensayo sobre la soberanía del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1969, pp. 47-48.

territorio se convierte en un referente básico, en un símbolo y una protección avanzada que le da forma a la idea nacional: “permite realizar esa síntesis de la tierra que constituye la esencia misma de la nación”⁶². De tal forma, el territorio representa para el grupo nacional una condición para su independencia y factor de su autoridad. Por un lado tiende a individualizarlo, trazando las fronteras; por el otro lado, en el interior mismo del espacio delimitado, se esfuerza en unificarlo, reduciendo los enclaves sometidos al dominio de las potencias rivales.⁶³

El concepto moderno de frontera aparece en el siglo XVI, en el marco del naciente sistema europeo de Estados, cuando se requirió el ordenamiento político derivado del momento en que el papel del poder pasa del dominio personal (del Príncipe) a la dirección de las actividades generales del grupo (el Estado). De ahí que la imprecisión de las fronteras se hacía intolerable y el poder no tiene una preocupación más persistente que delimitarlas y garantizar su integridad: “mientras más se espiritualiza la noción de territorio, más se va transformando la frontera de superficie en línea. Es el último término de la evolución, en concordancia plena con el concepto institucional del territorio, porque si el Estado tiene una misión que cumplir, es importante que el territorio, trazo geográfico que ubica la actividad tendiente a esa misión, pero al mismo tiempo instrumento para su logro, tome una forma literal exacta y precisa, bajo la presión recíproca de las dos poblaciones a las cuales corresponde, en ambas partes, dos Estados responsables”⁶⁴.

La protección del territorio es vital para la supervivencia del Estado, al grado de que la población identifica a ambos como una unidad indisoluble. Cuando el enemigo amenaza con invadir el territorio, la población nativa tiene la conciencia de defender el suelo, la patria y el Estado. El fracaso de las políticas de conquista

⁶² *Ídem.*, p. 125.

⁶³ Cabe recordar que la fijación de fronteras a través del trazo simbólico de una línea divisoria entre Estados es relativamente reciente. Los imperios antiguos establecían grandes espacios vacíos para diferenciar o separar los ámbitos jurisdiccionales entre ellos. No había otros límites en los imperios que los de las propiedades privadas. De hecho no había propiedades de los Estados como tal.

⁶⁴ DE LA PRADELLE, A., *eod. loc.*; ver A. G. Keller. *Societal evolution*. 1931, pp. 344 y ss.

demuestra que la lucha por el territorio solo es una experiencia saludable para la colectividad si le proporciona la ocasión de tomar conciencia de sí misma.

Hay que recordar que una sociedad política no logra su cohesión sin un ordenamiento del espacio. Por lo tanto el territorio se convierte en un concepto político en el sentido en que su homogeneidad se presenta como un apoyo necesario para la unidad de la soberanía nacional. Sin embargo, hay que diferenciar la unificación del territorio en el cual ya el Estado ejerce sus derechos, de aquellas iniciativas de unificación territorial derivadas de conquistar nuevos espacios para el ensanchamiento del Estado. Aquí se potencializa la reflexión sobre las luchas por los territorios en la historia de las relaciones internacionales. Obviamente la historia del colonialismo europeo y sus modalidades, desde el surgimiento del capitalismo y durante sus diferentes etapas, dimensiona la relevancia de la conquista y ocupación territorial, donde prevalece el pacto colonial, que contextualiza la relación del Estado metropolitano con sus territorios de ultramar. Por otro lado, existen iniciativas de expansión territorial a través del ensanchamiento de las fronteras o la incorporación de territorios que no son contiguos al territorio original del Estado promotor de la iniciativa, pero se busca incorporar como partes del territorio estatal. En este caso existen ejemplos de éxito, así como de fracaso. Una experiencia de éxito de expansionismo territorial, donde el Estado promotor resulta fortalecido y acrecienta su poderío, es el caso de los Estados Unidos de Norte América, que a través de tres estrategias simultáneas logró la ampliación de su territorio, que le permitió una reposición geopolítica bi-oceánica, con litorales tanto en el Atlántico como en el Pacífico. Las estrategias fueron las siguientes:

- 1). La compra de territorios en América del Norte, que se encontraban bajo el control de potencias europeas. Son el caso de la compra de Louisiana en 1803, que pertenecía a Francia, y la de Alaska en 1867, propiedad de Rusia.

2). “La colonización interna”. Se llevó a cabo mediante un proceso de aniquilamiento sistemático de tribus nativas que radicaban en vastos territorios de Norte América, logrando un exterminio casi total de la población autóctona.

3). “El colonialismo externo”. Esta política se promovió en diversos momentos y fue llevada a cabo por tres formas de expansión:⁶⁵

- El establecimiento angloamericano en territorios fuera de la Unión Americana, propiedad de España y más tarde de México, que después eran proclamados independientes y pedían ser admitidos en la Unión. Son los casos de la Florida en 1810 y el de Texas en 1845-1848. Aquí cabría incorporar también el caso de Hawai, que mediante el establecimiento de angloamericanos en la isla desde la década de 1820, llevó a su anexión formal en 1898.
- La guerra directa, concretamente contra México, que al ser vencido, la Unión ensancha sus fronteras hasta el río Bravo, anexándose los territorios de Nuevo México, California y la zona meridional de las Montañas Rocallosas (Utah, Nevada y Arizona). Asimismo, la Guerra contra España, desatada por un “incidente oscuro” (la explosión del acorazado Maine en la rada de La Habana) que, por un lado, aceleró la “independencia” de Cuba bajo control norteamericano – Base en Guantánamo y la “Enmienda Platt” – y, por el otro llevó a la anexión de Filipinas y de Guam y al control de Puerto Rico.
- La promoción de movimiento de escisión, como el caso del territorio colombiano, el cual fue dividido para crear el Estado de Panamá, cediéndole éste plena soberanía a Estado Unidos sobre una amplia zona de 16 kilómetros a través de todo el istmo.

⁶⁵ Cfr. ARON, Raymond. *La república imperial*. Traduc. Demetrio Nañez. Ed. Emesè, Argentina, 1973, pp. 1931.

En relación con fracasos de políticas de expansión territorial, la historia está repleta de ejemplos. Los más espectaculares y cercanos en el tiempo son los que experimentaron las Potencias del Eje que condujeron a la Segunda Guerra mundial. Al respecto, aquí cabe hacer una reflexión sobre la relevancia que puede adquirir el factor territorial en la perspectiva de académicos, políticos y estrategias de la política exterior, al grado de concebir y promover una supuesta nueva “ciencia”: la geopolítica.

Durante el periodo de entre guerras se dio un gran impulso a la geopolítica en Alemania como una nueva perspectiva científica de las relaciones de fuerza entre los Estados y la política internacional,⁶⁶ cuyos estudios sustentaron las iniciativas del expansionismo hitleriano. La geopolítica como “ciencia” empieza a ser cultivada a partir de 1918 en Alemania, y culmina años más tarde en la llamada escuela geopolítica de Munich, la cual tuvo a su máximo representante en el General Karl Haushofer. Según esta escuela, la geopolítica es diferente a la geografía política, porque la primera estudia la dinámica de las circunstancias vitales dentro de un Estado y entre Estados en sus “relaciones espaciales”; y la segunda se refiere a la descripción del espacio-Estado; es decir, únicamente a la situación estática, aunque ésta es el cimiento de la geopolítica. En particular, Haushofer definía a esta ciencia como “la base científica del arte de la actuación política en la lucha a vida o muerte de los organismos estatales por el espacio vital (*Lebensraum*)”⁶⁷.

La escuela geopolítica alemana y en particular Haushofer partían de la concepción de Federico Ratzel, acerca de que los pueblos deberían pasar de

⁶⁶ La concepción de la geopolítica se inicia fundamentalmente en tres países europeos: Inglaterra con MACKINDER (1861-1947); Alemania con RATZEL (1844-1904); Francia con Vidal DE LA BLACHE (1845-1918). Cfr. CELERIER, Pierre. *Geopolítica y Geoestrategia*. Traduc. Jorge E. Atencio, Ed. Pleamar, Argentina, 1965, pp. 21-24.

⁶⁷ Citado en WEIGERT, Hans W. *Geopolítica, Generales y Geógrafos*. Traduc. Ramón Iglesias, Ed. FCE, México, 1943, pp. 24-25.

pequeñas a grandes concepciones espaciales, ya que la decadencia de todos los Estados es la consecuencia de una concepción espacial más reducida⁶⁸.

Dos aspectos fundamentales servían de “base filosófica” para determinar el objetivo eterno de la geopolítica alemana: de un lado, la vida (*leben*) y, de otro, el espacio (*raum*); y de la conjunción de ambos surge el “lebensraum” o espacio vital. La escuela geopolítica de Munich, dominó la estrategia práctica de la política de poder de Hitler, quien en docenas de discursos proclamaba el derecho natural del Estado alemán al expansionismo territorial.⁶⁹

Aunque, como ya se señaló, el tamaño o dimensiones del espacio territorial no es una condición para la existencia del Estado, la cuestión de mayor posesión territorial ha sido, históricamente, un factor de conflicto entre los Estados. Al respecto, Raymond Aron considera entre los objetivos permanentes de los Estados la búsqueda constante de mayor espacio territorial. Él afirma que “en la rivalidad de los pueblos, la posesión del espacio es el objetivo original”⁷⁰. Así, la necesidad de un espacio se convierte en un objetivo histórico, del cual se derivan los conflictos entre los Estados. Aron parte de esta afirmación para justificar los beneficios que la apropiación del territorio tiene en una unidad política. En este sentido señala: “En los comienzos de la historia al igual que en los umbrales de la era atómica, diferentes grupos humanos se disputaban la tierra en la que uno se había establecido y otro envidiaba. Las colectividades habían repartido la tierra entre sus miembros y legalizado la propiedad individual, pero la soberanía de la colectividad no era reconocida por las otras colectividades.”⁷¹

La forma en la que se plantea el objetivo permanente del espacio físico y los beneficios que acarrea el ensanchamiento territorial de un Estado (como una

⁶⁸ Cfr. BARCIA TRILLES, Camilo. “Dos experiencias aleccionadoras”. *Revista de política internacional*. No. 125, Instituto de Estudios Políticos, España, enero-febrero de 1973, p. 33.

⁶⁹ Cfr. WEIGERT, Hans W., *op. cit.*, pp. 235-237.

⁷⁰ ARON, Raymond, *Paz y Guerra entre las Naciones*. Traduc. Luis Cuervo, Ed. Revista de Occidente, S.A., España, 1963, pp. 105.

⁷¹ Cfr. *Ibid.*, p. 108.

necesidad y un principio de la naturaleza humana), busca justificar en su trasfondo el dominio de una sociedades sobre otras. Esto último lo ejemplifica el propio Aron, al reflexionar sobre la dominación francesa en Argelia: “hoy más que ayer (1961-1962) se enumeran las ventajas económicas que significa para Francia la soberanía en Argelia, país que constituye una reserva de mano de obra, un cliente y un proveedor para la economía metropolitana, una fuente de materias primas y, en especial desde 1956, de petróleo (...) este ejemplo nos permite entre sacar los tres argumentos típicos a favor de las conquistas (de territorios): importancia militar o estratégica, ventajas espacial-demográficas y beneficios espacial-económicos.”⁷²

Al afirmar Aron que el espacio es vital para la existencia y, por tanto, es un objetivo eterno de los Estados, está aceptando como válidos los fundamentos filosófico-ideológicos que conlleva la geopolítica; ciencia inmersa en la política de poder para la acción agresiva, la explotación y el sojuzgamiento de unos sobre otros ¿Qué pensaría Aron sobre los estudios de Haushofer, en donde Francia era señalada como uno de los espacios vitales para el ensanchamiento vital de Alemania? Haushofer ya preveía en 1924 la ruina de Francia al escribir: “Francia será el primer país heredado por las potencias del futuro (en concreto por Alemania)”⁷³.

La importancia del territorio para el Estado hace muy susceptible cualquier manifestación interna o externa que amenacen su estabilidad e integridad, y aunque porciones de un territorio de un Estado pueden ser ocupados vía la conquista, por otro Estado, y que el territorio original pueda verse mutilado o cercenado, en lo que queda de territorio del Estado agredido, éste último puede mantenerse. Aquí caben muchos ejemplos históricos de expansionismos fallidos de territorios de Estados que fueron ocupados por tropas extranjeras, aún estableciendo gobiernos, dichas ocupaciones nunca pretendieron asumir la

⁷² *Ibid.*, p. 109.

⁷³ Citado en WEIGBERT, Hans, *op. cit.*, p. 27.

constitución de nuevos Estados. La institución estatal no puede sobrevivir separada de los hombres y estos dejan de creer en ella cuando el suelo que pisan está en poder de un amo extranjero.

En síntesis, como señala Burdeau, el territorio es un marco de competencia, ya que cuando la sociedad internacional se constituye por la coexistencia de Estados múltiples y celosos de su independencia, es indispensable que sea determinada la esfera de autonomía de cada uno. Es evidente que el límite más preciso es el de las fronteras territoriales, ya que es el espacio sedentario de las poblaciones y de no ser así generaría conflictos de competencias que perturbarían la buena armonía de las relaciones internacionales. El territorio es el cuadro natural dentro del cual los gobernantes ejercen sus funciones. Son dueños, en principio de subordinar todas las actividades a su legislación que ahí tienen lugar. Sin embargo, no pueden hacer uso de sus prerrogativas una vez flanqueadas las fronteras del Estado. La justicia obligatoria es estrictamente territorial.⁷⁴

El elemento del territorio en la existencia del Estado se ha ido readecuando en el tiempo, sufriendo en su concepción una serie de mutaciones, fundamentalmente en cuanto a los subespacios y sus respectivas regulaciones que hablan de la prolongación del territorio. Al respecto, Rafael Calduch señala que no obstante que debe estar claramente definido el espacio nacional del Estado, gracias a una delimitación fronteriza respecto de los Estado vecinos, no puede contemplarse como una realidad espacial estática. Desde esta perspectiva se contempla la división del marco espacial en tres subespacios, en los cuales el Estado ejerce su soberanía y competencias.⁷⁵

- El espacio terrestre, donde el Estado ejerce sus competencias soberanas sobre la superficie del suelo y el subsuelo (recursos mineros y energéticos), cuyos alcances están delimitados por sus fronteras.

⁷⁴ *Cfr.* BURDEAU, G., *op. cit.*, p. 133.

⁷⁵ CALDUCH, Rafael. *Relaciones Internacionales, op. cit.*, pp. 140-143.

Cabe señalar que no se requiere la continuidad del espacio terrestre como requisito para ejercer la soberanía del Estado, ya que existen ejemplos de territorios terrestres separados por otro país o por aguas internacionales, que se mantienen bajo la soberanía de un solo Estado, como son los casos de Alaska y de Hawai, Estados federados de los Estados Unidos de América.

- El espacio marítimo, que a su vez se subdivide en cuatro zonas: el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva. El marco jurídico internacional que regula el espacio marítimo se concretó en la Convención sobre Derecho del Mar de 1982, estableciéndose los siguientes alcances territoriales:

- El mar territorial comprende una extensión de doce millas marinas contadas a partir de las líneas de base de la costa, donde se acepta el derecho de paso pacífico de buques de cualquier Estado.
- La zona contigua tiene un alcance hasta de veinticuatro millas marinas, donde la competencia y soberanía del Estado ribereño tiene alcances para llevar a cabo acciones de inspección fiscal y aduanera, persecución y represión del contrabando, lucha contra el narcotráfico, etc.
- La plataforma continental se extiende hasta las doscientas millas marinas, sin importar que la plataforma continental geológica goce de una extensión igual o inferior a esta distancia.
- La zona económica exclusiva que coincide con el espacio de las doscientas millas marinas de la plataforma continental, en cuyas aguas el Estado ribereño goza del derecho de explotación económica de todo tipo de recursos. Cabe destacar que de igual forma en que el Estado ejerce su

soberanía y competencias sobre el suelo y el subsuelo en el espacio terrestre, en la zona económica exclusiva también los ejerce en la ordenación y explotación de los recursos existentes en las aguas por encima de la plataforma continental, así como de los que se encuentran en el suelo y en el subsuelo de dicha plataforma.

- El espacio aéreo, es el que tiene la regulación internacional más reciente, ya que esta aparece con el desarrollo de la aviación. Dicha regulación se inicia a partir de la Convención de París de 1919 donde se reconoce la soberanía completa y exclusiva de todo Estado sobre su espacio aéreo atmosférico. Principio que se reafirma en la convención aérea de Chicago de 1944. Obviamente el desarrollo de la aviación civil internacional ha ido promoviendo en el tiempo acuerdos entre los Estados lo que ha facilitado y favorecido el turismo internacional así como la transportación aérea de mercancías y personas en general.

2.2. La población: la nación

La población es el otro elemento material determinante para la existencia del Estado, la cual debe poseer ciertas características que le permita alcanzar y promover un proceso de organización política, logrando su integración y conformando así una comunidad, ya que la presencia de una población que sólo se comportara como un agregado de individuos y no promoviera su organización política, no tendría ningún efecto en la constitución y permanencia del Estado.

En este sentido, es fundamental que una población se articule en comunidad a partir de las relaciones que unen a sus miembros, los fines que se proponen y los sentimientos respecto a los líderes que los dirigen, con lo cual la población se enriquece con cualidades propias, lo que permite diferenciar a unas

comunidades y otras. Así, la población se articula como un conjunto coherente, claramente diferenciado, constituyéndose en nación, la cual sustenta un sentimiento de orden político favorable, donde hay un consentimiento por parte de la población para la formación del Estado. Nación y consentimiento son las condiciones para la existencia del Estado, el cual debe ser considerado como la obra de la población.⁷⁶

Cuando afirmamos que la población se convierte en un elemento constitutivo del Estado, le otorgamos a dicha población su capacidad de organización e integración política, por lo que implícitamente se está haciendo referencia a una forma determinada de agrupación humana, de sociedad. Al respecto, Rafael Calduch aclara este punto al afirmar que la visión del mundo de los Estados quedaría incompleta si no se aborda el tema de las formas fundamentales de agrupación humana de las que emana el Estado y sobre las que éste opera; las cuales se presentan en dos formas fundamentales de agrupación: los pueblos y las naciones⁷⁷.

Calduch establece la diferencia entre pueblo y nación a partir de la conciencia de la identidad política común, que pertenece al pueblo, y de la integración cultural que alcanza una comunidad, que es la nación, la cual goza de una capacidad de actuación y relación con otras colectividades internacionales, así como de una autonomía funcional interna y externa garantizada por la identificación de los individuos y la nación.⁷⁸

Aquí la pregunta obligada es ¿Cuáles son las variables que, partiendo de la población, intervienen en la formación de la organización estatal? Consideramos que son seis variables generales, que adquieren su especificidad en cada caso histórico particular. La primera variable es la de las relaciones sociales que tienen un contenido político e inciden en la formación y mantenimiento de la estructura

⁷⁶ Cfr. BURDEAU, *op.cit.*, pp. 157-158.

⁷⁷ Cfr. CALDUCH, *op.cit.*, p. 125.

⁷⁸ Cfr. *Ídem.*, pp. 125-130.

estatal, o sea, relaciones político-sociales. La base de toda comunidad humana son las relaciones sociales que se manifiestan a través de diferentes formas de conducta. Para el fin de nuestro estudio, la forma de conducta que nos interesa tener en cuenta es el de las relaciones sociales que cooperan en la formación del Estado: las relaciones político-sociales. O sea, aquéllas relaciones que tienen un contenido político e inciden en la formación y mantenimiento de la estructura estatal; además, que parten de la cooperación entre los seres humanos, lo que es fundamental para la integración del Estado. En este sentido, las relaciones político-sociales son la base de la constitución de toda comunidad humana que logra constituir la unidad cultural Estado, alcanzando así el grado de comunidad política, cuyos miembros adoptan la “actitud subjetiva” de formar una comunidad “jurídicamente organizada”; es decir, organizar el poder político como un todo unitario en el Estado y por el Estado.⁷⁹

La segunda variable es que la comunidad política que da lugar al Estado moderno o soberano articula los fenómenos de pueblo y nación. Si bien Rafael Calduch establece la diferencia entre pueblo y nación, a partir de la conciencia de la identidad política común, que pertenece al pueblo, y de la integración cultural que alcanza una comunidad, que es la nación; consideramos que en el caso histórico de la comunidad política que da lugar al Estado moderno o soberano, pueblo y nación se van articulando en el tiempo en un binomio indisoluble.

La tercera variable es la de los factores que intervienen en el proceso de constitución y mantenimiento de la comunidad estatal. En este proceso intervienen múltiples factores, tanto de identidad política común, que pertenece al pueblo, como de integración cultural que alcanza una comunidad, que pertenece a la nación, lo que en conjunto hace posible que los miembros de dicha comunidad constituyan una unidad política jurídicamente organizada. Los factores son, entre otros, la ocupación permanente de un territorio que une físicamente a los

⁷⁹ No todas las relaciones sociales cooperan en la formación del Estado. Las relaciones sociales como la amistad, el amor, la piedad, etcétera, no inciden en la formación y mantenimiento del Estado. *Cfr.* FLORES OLEA, Víctor, op. cit., pp. 49-50.

miembros del grupo, una tradición común, la lengua, la etnia, el propósito de lograr ciertos fines para el total de la colectividad, una creencia religiosa específica para la generalidad del grupo, una conciencia homogénea estimativa, relaciones económicas entre los miembros del grupo, una común sensación de peligro ante la acción y vecindad de otros grupos, etc. Para cualquier forma de organización política es supuesto esencial sociológico el de comunidad política.⁸⁰

La cuarta variable se refiere a la *unidad de sentido* que surge de la comunidad y se manifiesta como una *unidad relativa de propósitos y de acción* de dicha comunidad. El término “comunidad” lleva implícita la noción de *unidad*. La comunidad constituye en sí una unidad y ésta es en el plano más profundo una *unidad de sentido*, que se manifiesta desde luego como una *unidad relativa de propósitos y de acción* de la comunidad. Para las “comunidades políticas”, el sentido de su actuación se orienta en su propia integración en *unidad estatal*. Sin embargo, para la organización real del Estado, es insuficiente la *unidad de sentido* de la comunidad que le sirve de supuesto. Sin la normalidad de las acciones y de la identidad de los propósitos que caracteriza a las comunidades políticas, es verdad que la realidad y efectividad de la organización es imposible. Pero también lo es que si esta normalidad y estos propósitos no son *asegurados* por instancias que *decidan y actúen unitariamente*, a nombre de toda la comunidad, los propósitos y fines que la comunidad se impone quedan volando en el mundo ideal de las buenas intenciones. En este sentido, la quinta variable es complemento de la anterior, y se refiere a que toda acción comunitaria que se proponga la realización de ciertos fines requiere, para llevar a cabo la cooperación, de *órganos*, o sea, de instancias que cuiden de planificar y de asegurar el logro de esos fines, y de unificar los propósitos más o menos conscientemente fijados en la comunidad. Sólo a condición de la existencia de esos órganos unificadores, el fin propuesto de la comunidad es capaz de llegar a ser forma existencial de vida de esa comunidad. El carácter unitario de la acción colectiva de la comunidad, y su

⁸⁰ Cfr. FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.*, p. 50.

continuidad en el tiempo es sólo posible a través de un órgano que cuide, de un modo consciente, tanto de determinar los fines como de su realización.⁸¹ Pero el hecho de que el Estado moderno ostente el monopolio de la coacción física legítima, no significa que su la misión se disuelva sólo en el empleo de tal coacción (como parece subrayarlo Max Weber), sino que, para el logro de los fines de la comunidad, entre los cuales es fundamental asegurar la ordenación justa de sus actividades, es imprescindible la pertinencia uso de la coacción contra cualquier acto que perjudique la ordenación de la comunidad.⁸²

La sexta y última variable se centra en la forma en que participan en la organización estatal, la unidad de la comunidad y el grupo, instancia u órgano que dirige y hace efectiva dicha unidad. Como se ha podido apreciar, en la formación de la organización estatal participa, por un lado, la unidad de la comunidad, la cual cumple una función sustantiva de base, ya que en el proceso de tal organización representa la fuente que impulsa el movimiento ascendente de construcción del Estado, de abajo hacia arriba, y, por otro lado, la labor desplegada por el grupo, instancia u órgano que, siendo parte de la comunidad política, ostenta el poder político, dirige y está en disponibilidad de hacer efectiva dicha unidad y su correspondiente organización, representando la fuente que impulsa el movimiento descendente de construcción del Estado, de arriba hacia abajo.⁸³ De tal forma, la unidad de voluntad de la comunidad deviene en absoluta cuando la comunidad se integra en Estado; es decir, cuando se unifica políticamente y se dicta una ordenación jurídica para regular las relaciones intersubjetivas de sus propios miembros. La unidad de voluntad de la comunidad, en el Estado, se logra por medio de sus órganos representativos, a través de los cuales la voluntad

⁸¹ *Idem.*, pp. 50-51 y HELLER, Herman. *Teoría del Estado*, op. cit., pp. 108 y 109.

⁸² Cfr. JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*. Ed. Albatros, Argentina, 1954, p. 55. Citado en FLORES OLEA, Víctor, op. cit., p. 52.

⁸³ Carl SCHMITT sintetiza estos dos momentos que se cruzan en el proceso de la organización estatal, al afirmar que el acto del poder constituyente de un Estado “da forma y modo a la unidad política, cuya existencia es anterior.” SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Nacional, México, 1952, p. 24

relativamente unitaria de la comunidad política llega a manifestarse como una unidad de voluntad, de decisión y acción.⁸⁴

La nación, como el Estado, es un referente propio del desarrollo histórico de Europa, cuyos parámetros los ha proyectado hacia todo el mundo. El término Estado-nación integra el binomio obligado a través del cual se reconoce el Estado moderno. Jacques Hutzinger reflexiona sobre el proceso de gestación y consolidación de la nación, como el referente del elemento población para la existencia del Estado moderno. Él señala que en el transcurso del siglo XVIII se da el paso del Estado principesco al Estado-nación, y entre los siglos XV y XVIII se forjó la formación, lenta pero continua de las naciones europeas. *El Príncipe* de Maquiavelo es la primera gran obra animada por el espíritu del patriotismo. Las cruzadas habían ya desarrollado sentimientos crecientes de pertenencia a las comunidades sociales. La guerra de los Cien Años había contribuido a reforzar el hecho decisivo de los patriotismos francés e inglés: comenzó como una guerra de príncipes y prácticamente terminó como una guerra popular. El Renacimiento, la declinación de la influencia de la Iglesia de Roma, el desarrollo de las ideas humanistas favorecen la laicización de los sentimientos nacionales. El patriotismo es en un principio acompañado de la relación con el príncipe, pero la disociación va a operar rápidamente. Sin embargo, el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional puede igualmente estar forjada por los mismos príncipes mientras la población no está suficientemente madura para tomar ella misma conciencia de su identidad. La nación es entonces forjada por el Estado. Así fue en Rusia y en Prusia en el siglo XVIII, donde Pedro I el Grande y Federico el Grande forjaron con su voluntad las naciones rusa y prusiana.⁸⁵

Las revoluciones americana y francesa contribuyen a la constitución del Estado-nación. Además exaltan un derecho nuevo, el de la existencia propia por todas las comunidades que quieren afirmarse como naciones. Los nacionalismos

⁸⁴ Cfr. FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.*, pp.52-53.

⁸⁵ Cfr. HUNTZINGER, Jacques, *op. cit.*, p. 207.

en el siglo XIX impulsaron la fórmula novedosa del Estado nación en toda Europa y en América Latina. De tal manera, cada vez que un pueblo reivindica su plena autonomía y la conquista, se establecerá bajo la forma del Estado. Éste aparece como la Institución ideal para toda comunidad social deseosa de vivir de manera independiente y dotada de una voluntad política propia. Así, en el siglo XX, el movimiento de descolonización siguió el mismo camino, universalizando el modelo de Estado-nación.⁸⁶

La evolución del Estado soberano o Estado-nación, va forjando en el tiempo el concepto moderno de ciudadano. Las revoluciones inglesa y francesa, de 1688 y 1789, respectivamente, promovieron la idea de que la autoridad deriva al final del pueblo, lo que consolida el principio de la soberanía popular, generando cambios profundos en la teoría y filosofía política en el siglo XIX, lo que favoreció el desarrollo del concepto actual de ciudadanía, el cual se unió al de los derechos individuales. Tal concepto, aunque tiene la connotación de individualidad sugiere a un grupo, una comunidad. Pero la comunidad “nacional” no se dio por una emanación espontánea de los ciudadanos revolucionarios, serán los Estados mismos los que crean y fomentan el sentido nacional de comunidad. Lo hicieron a través del control de la educación, de la promoción o supresión de los lenguajes y dialectos locales y del servicio militar obligatorio. El desarrollo de la nacionalidad tomó muchas formas y ocurrió en diferentes lugares a diferentes tiempos.⁸⁷

El desarrollo del Estado moderno fue generando la “civilidad del gobierno” y con ello la construcción de la ciudadanía. Tilly señala que el proceso transformador del Estado tuvo como resultado la civilidad del gobierno, lo cual se produjo por la expansión de la fuerza militar, que impulsó el proceso de formación y ampliación de competencias del Estado. Su intervención en la vida cotidiana, mediante la extracción de recursos para la guerra y la estabilidad interior, provocaba a menudo la reacción popular colectiva, a veces en forma de oposición

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ Cfr. HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns*. Cambridge University Press. United Kingdom, 2004. P. 44

al Estado y a veces en forma de nuevas demandas de mejoras sociales al Estado. En este marco, los esfuerzos de los gobernantes por obtener recursos y aquiescencia de la población subordinada, se fueron acompañando de negociaciones entre las autoridades del Estado y las elites económicas tradicionales y emergentes y grupos de personas comunes, logrando nuevos acuerdos respecto a las condiciones bajo las cuales el Estado podía extraer o controlar y la clase de exigencias que los poderosos o la gente ordinaria podía plantear al Estado. Las negociaciones crearon o confirmaron demandas, coadyuvando al desarrollo de derechos individuales y colectivos frente al Estado y de las obligaciones de éste con sus ciudadanos. El núcleo de lo que hoy denominamos ciudadanía está formado, en efecto, por múltiples acuerdos configurados por gobernantes y gobernadores en el transcurso de sus luchas en torno a los medios para la acción estatal, en especial para la guerra.⁸⁸

En este marco, la tendencia de asumir el Estado nuevas responsabilidades frente a la población, se intensifica a partir del siglo XIX, llegando a incidir prácticamente en todas las actividades sustantivas de la vida individual y colectiva de los ciudadanos. Las funciones gubernamentales pretenden abarcar todos los ámbitos de la vida diaria de los ciudadanos, desde la regulación económica, en el sentido más amplio, hasta la recreación, pasando por la salud; la educación, la subvención de la vivienda, etc.

Como se puede apreciar, el fenómeno de la ciudadanía es la forma en que se condensa la variable de la comunidad en el proceso de estatalización. En este sentido, los elementos que caracterizan el actual fenómeno de la ciudadanía son los siguientes: a) su especificidad histórica, como producto del desarrollo del Estado moderno, en el que intervienen las demandas y reivindicaciones sociales que acompañaron a las revoluciones inglesa de 1688 y francesa de 1789, así como la independencia de Estados Unidos de 1776; b) la consolidación del

⁸⁸ Cfr. TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990*. Alianza Editorial, España, 1992. Capítulo 4, El Estado y sus ciudadanos, pp. 154-185.

principio de soberanía popular, que acompaña a las mencionadas revoluciones; c) el fomento por parte de los Estados del sentimiento de pertenencia nacional, a través de la educación, el idioma oficial y el servicio militar obligatorio, promoviéndose los nacionalismos y, en consecuencia, la fórmula del Estado-nación; d) las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos, producto de las reivindicaciones sociales y el consecuente reconocimiento por parte de los gobernantes de derechos individuales y colectivos de la población; y e) la formalización de la nacionalidad de las personas, de acuerdo con la Constitución de cada país, lo que les otorga el estatus legal de ciudadanos de un Estado específico, con sus respectivos derechos y obligaciones.

Con base en estos elementos, definimos el concepto de ciudadano o ciudadanía como el atributo de pertenencia de toda persona a una comunidad política específica, por lo general en el marco de la población de un Estado, a la que se le reconocen derechos y obligaciones en un plano de igualdad, de conformidad al usufructo de una nacionalidad (ordenamiento jurídico) que le otorga o reconoce la legislación del lugar donde reside.

2.3. El gobierno

El elemento del gobierno nos remite al ámbito más complejo y relevante del Estado, en la medida en que en él se concentra y concretiza su existencia misma, ya que condensa la forma de organización del poder político que adopta una población e institucionaliza y reproduce dicho poder a través de la instrumentalización y funcionalidad de un aparato burocrático-administrativo. En el gobierno confluyen todos los aspectos objetivos y subjetivos que hacen posible el surgimiento y funcionalidad del Estado, desde la necesidad material de supervivencia de los seres humanos en su individualidad y sociabilidad, hasta la toma de decisiones de política exterior para estrechar los lazos de todo tipo o hacer la guerra con otros Estados, pasando por la organización del poder, aspecto

básico de todo proyecto de organización política y su respectivo régimen (forma de gobierno), así como la organización económica y su institucionalización, etc.

Así como se afirma que el Estado y, en consecuencia, el sistema internacional de Estados encuentran su origen en el hecho de que el hombre es un “animal político”, podemos aceptar que dicho carácter se despliega con toda su fuerza y realidad en la capacidad de los seres humanos por organizar sus formas de gobierno. Según Joseph Frankel: “En cada estadio de su desarrollo, los individuos tienen necesidades y preferencias que no pueden realizar por ellos mismos y que los llevan a formar grupos sociales. Tales grupos difieren mucho en su talla y en su naturaleza según las circunstancias, pero todos son confrontados a muchos problemas organizacionales (gobierno) ligados a la estructura del grupo, tanto como a las relaciones con los otros grupos, lo que es equivalente a las relaciones internacionales actuales.”⁸⁹

Otra afirmación recurrente es que el Estado es la forma más organizada del poder político. Aquí se reconoce el aspecto del poder como un factor vinculante o relacional entre los seres humanos, que logran organizarlo en torno a una determinada forma institucional de gobierno, cuya sustancia integra y estructura al Estado mismo. La cuestión del poder es tan importante en la existencia del Estado, que algunas teorías contemplan al poder estatal como el tercer elemento constitutivo del Estado después del territorio y la población. Sin embargo, la organización del poder político se alcanza vía su institucionalización en una determinada forma de gobierno, por lo que este último adquiere su capacidad real de elemento dominante.

El poder nos remite a otro aspecto sustantivo del Estado que es el de la fuerza, la cual se ejerce y aplica a través de las instituciones gubernativas. La fuerza y el Estado es un binomio indisoluble, ya que cualquiera que sea la

⁸⁹ FRANKEL, Joseph. *International Relations in the Changing World*. Oxford University Press, USA, 1979, p. 10. Citado en HUNTZINGER, Jacques, *op.cit.*, p. 205.

complejidad que la fuerza haya alcanzado en su desarrollo y el número de los órganos que realizan sus funciones, el Estado siempre descansa sobre una diferenciación política basada en la fuerza. No puede ser purificado de ese fenómeno al que debe su nacimiento, porque sin la fuerza no existiría.⁹⁰

El principio anterior sustenta la hipótesis de la formación del Estado como resultado, en un primer momento, de un fenómeno de fuerza generado por la diferenciación política que se produce en una determinada sociedad humana. Por lo tanto, el Estado es un hecho histórico por el cual un grupo de hombres se halla en la posibilidad de imponer su voluntad por medio de la coacción material (fuerza) a los otros miembros de la sociedad. Pero consolidada la etapa de la coacción material, el proceso de institucionalización de la propia organización política en gobierno, conduce a la construcción de consensos y solidaridades hacia el interior de la comunidad, imponiéndose la hegemonía del proyecto del grupo dominante. En este sentido, se logra la aceptación de los gobernados de la voluntad de los gobernantes. Pero este proceso de consolidación de la hegemonía y los consensos internos no contradice el hecho esencial de que el Estado descansa sobre la fuerza de coacción impuesta a un grupo de hombres en un medio social concreto. Además, fundado el Estado (consolidación del gobierno) éste adquiere una nueva significación al adoptar una forma jurídica.⁹¹

Cabe señalar, sin embargo, que la fuerza por sí sola no garantiza la estabilidad del poder y está sujeta a los cambios impuestos por las circunstancias. El enfrentamiento de fuerzas opuestas genera en el medio social una oscilación entre diferentes poderes, según su fuerza aumente o disminuya. La fragmentación de la fuerza constituye uno de los obstáculos más graves para la formación del gobierno y, por ende, del Estado. De ahí que la fórmula tan criticada *el Estado es poder*, “resulta verdadera en la medida en que significa que, dentro del medio al

⁹⁰ Cfr. BURDEAU, G., *op. cit.*, p. 62.

⁹¹ El fenómeno de fuerza no necesariamente tiene que manifestarse como un conflicto brutal, ya que puede presentarse de forma matizada en relación al prestigio y liderazgo de la autoridad moral o religiosa o de una presión económica, bajo la amenaza permanente de grupos rivales externos. *Ídem.*, pp. 60-61.

cual regula, el Estado es la fuerza suprema. Desde luego el Estado no es exclusivamente una fuerza e inclusive debe evitar usarla, pero en caso de que se suscite una prueba de fuerza, es el que dice la última palabra. En otros términos, según el modo como lo concebimos, el poder institucionalizado es necesariamente aquel que dispone de mayor fuerza en el grupo. Sin ella no serviría de nada incorporar una idea de derecho en la institución estatal, puesto que los gobernantes no serían capaces de ejecutarla.”⁹² De estas ideas podemos inferir dos cuestiones fundamentales: la relevancia de la regulación del Estado, la cual se sustenta en el poder institucionalizado de legislar y la fuerza para hacer cumplir la ley (Estado de Derecho); así como la formula de que mientras menos regula un Estado menos poder tiene frente a los intereses particulares de grupos internos y externos.

El proceso de institucionalización del poder en gobierno tiene un doble efecto, ya que por un lado integra a las poblaciones, pero por otro lado separa a los grupos humanos, creando las vecindades. Además, en este proceso la relación entre la fuerza y el derecho es clave para al buen funcionamiento de la autoridad del gobierno, relación que permite apreciar la existencia de gobiernos débiles frente a factores internos y externos que, a su vez, le restan autoridad. Ejemplo de lo anterior es la situación de aquellos gobiernos que descuidan la solidez de su dominio y toleran la resistencia de las fuerzas rivales o no reaccionan contra las faltas a los ordenamientos que decretan, lo que conduce a fracturas irreparables

⁹² *Ídem.*, p. 146. “La formación del Estado coincide con una forma del poder que resulta del grupo dominante, aceptada por los gobernantes, acerca de la naturaleza del poder político. Se trata de un hecho de conciencia, el cual no constituye por sí sólo el soporte del Estado, sino provoca la realización de un acto jurídico por medio del cual el poder se convierte en lo que los gobernantes y los gobernados han concebido. Este acto es la institucionalización del poder que tiene por objeto disociarlo de los agentes que lo ejercen y fundamentarlo en la institución a la cual se incorpora la idea de derecho dirigente en el grupo. Esta operación de institucionalización del poder puede tener lugar a través de la costumbre o de un acto jurídico formal: la Constitución... En definitiva, hay en la diferenciación sobre la cual se fundan las sociedades políticas un momento en que el orden empírico se transforma en orden jurídico y es ahí cuando aparece el Estado. *Ídem.*, p. 73.

dentro de la integridad del propio Estado. Casos recientes que ilustran esto último los tenemos en la desintegración de Yugoslavia y de la Unión Soviética.

La organización del poder en gobierno requiere del consentimiento, al menos parcial, de la población. Por lo que los usos del poder por los gobernantes son para hacer de él un instrumento del orden social y garantizar la fuerza de aquellas instituciones compatibles con la unidad ideal del grupo. El poder es un elemento de orden: permite disciplinar y coordinar las fuerzas sociales, subordinándolas a las necesidades que implica la vida en común.⁹³

Como señala Burdeau, el orden estatal se basa en “órdenes irresistibles”, y ese poder no tienen ninguna competencia en el dominio que le pertenece.⁹⁴ Así, el poder de dominación que ejerce el Estado a través de órdenes irresistibles está marcado por las normas que él impone. “Estas normas son las leyes; y en el poder de exigir las a todos los que viven dentro de sus fronteras, radica la esencia del Estado. Todas las demás asociaciones son de carácter voluntario, y solo pueden obligar al individuo en tanto esté consciente en ser miembro de ellas. Pero una vez que una persona reside en un Estado determinado, no tiene legalmente otra alternativa que obedecer a sus mandatos. Éstos, con su carácter legal son superiores a las exigencias de cualquier otra sociedad. El Estado, por decirlo así, es la cúspide de todo el edificio social moderno; y su supremacía sobre las demás formas de agrupación social es lo que caracteriza su naturaleza especial.”⁹⁵

De tal forma, El poder organizado en gobierno no es un aspecto más del Estado. Es el rasgo esencial del que dependen todos los demás: el territorio es el campo de acción del poder, la población es a la vez súbdita y colaboradora del poder, y la fuerza estatal una manifestación del poder.⁹⁶ En este sentido, desde la perspectiva de la organización del poder político y el peso de la fuerza en el

⁹³ Cfr. *Ídem.*, pp. 154-155.

⁹⁴ *Ídem.*, p. 68.

⁹⁵ LASKI, Harold J., *Introducción a la política*, Ed. Siglo XX, Argentina, 1970, p. 9.

⁹⁶ Cfr. BURDEAU, Georges, *op. cit.*, p. 233.

Estado, su proyección hacia el exterior, en su cualidad de actor internacional, lo hace único frente a los otros actores internacionales, que en este terreno no pueden competir con él y mucho menos sustituirlo.

En este marco de análisis, es importante establecer la relación entre los elementos gobierno y soberanía. Como se ha sostenido, la estructura estatal, que resulta de las actividades políticas de la comunidad, es el sujeto de la soberanía. Es decir, el Estado como tal es el sujeto de la soberanía. Esta concepción supera y cuestiona la validez de la teoría absolutista que atribuyó al monarca la soberanía, o aquélla para la que el sujeto de la misma era el pueblo informe, en términos genéricos, o, por último, la tesis de Hegel en que, si bien el Estado es el sujeto de la soberanía, éste se concibe como una *sustancia* independiente y por arriba de los hombres que lo constituyen. Estas confusiones han prevalecido, porque cualquiera que sea la “forma de gobierno” en que se haya organizado el Estado, son los actos de los gobernantes en turno los que valen como actos de la totalidad estatal. De tal forma, la soberanía pertenece a la comunidad política unificada y jurídicamente organizada en un territorio, la cual integra una unidad de decisión y acción dotada de voluntad, que se manifiesta a través de la actividad de órganos o instancias de gobierno (representadas por los gobernantes en turno), que conforman el soporte funcional de la misma soberanía.⁹⁷

Dentro del Estado existe una jerarquización de funciones y, en consecuencia, una jerarquía de órganos de gobierno. Pero hay una instancia o grupo que tiene la facultad y el poder y, por ende, la posibilidad real de dar forma y representar a la totalidad de la organización estatal. Esta instancia o grupo, que

⁹⁷ Esta concepción evita las falsedades e inexactitudes a que está expuesta una teoría de la soberanía que atribuya esta cualidad a la instancia o grupo que tiene el poder *sobre* la organización, o a la que atribuya al órgano más alto en el Estado y no al Estado mismo. Con la doctrina de la soberanía de pueblo, o con la de la soberanía del monarca, es posible contestar a la pregunta de quién es el órgano supremo del Estado o de quién ejerce, de hecho, el poder *sobre* la organización estatal. Estas doctrinas originadas, de un lado, por una insuficiente comprensión del Estado y, de otro, por los acontecimientos políticos que iban dejando su huella en los resultados de la teoría política sobre el Estado, se refieren no propiamente a la soberanía del Estado, sino a la “soberanía” que indebidamente se atribuyó a quienes ejercían el poder *sobre* la organización estatal. Cfr. FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.*, pp. 54-56.

ejerce el poder *sobre* la *organización*, es el *soporte* de la *soberanía*. La importancia de la distinción entre sujeto y soporte de la soberanía cobra especial relevancia cuando consideramos al Estado soberano en relación con el Derecho Internacional, ya que el sujeto de la soberanía, en la comunidad de Estados, no puede ser un sujeto individual, o el “pueblo del Estado”, sino el Estado mismo. Asimismo, la continuidad en el tiempo del Estado soberano, es también incomprensible para quien confunda al *sujeto* de la soberanía con el *soporte* o *portador* de la misma. El *soporte* de la *soberanía*, el gobierno en turno, puede cambiar en un Estado y desplazarse de instancia o grupo, en cuanto que cambia la instancia o grupo que detenta el poder *sobre* la organización estatal. Las revoluciones se nos presentan como luchas por llegar a sustituir al soporte de la soberanía en un Estado, es decir, como luchas por llegar a imponer, de acuerdo con los propios designios, la *forma* y el *modo* de la organización estatal. El desplazamiento de la soberanía, por lo que hace a su soporte, no implica un desplazamiento del sujeto de la misma que en todo momento sigue siéndolo exclusivamente del Estado. La mutación del soporte de la soberanía, no implica una consecuente mutación de su sujeto.⁹⁸

Dicho en otros términos, los gobiernos de un Estado pueden cambiar de régimen o de sistema político, pero el Estado entendido como un ensamblaje institucional, persiste y evoluciona a través del tiempo. Dicha evolución está modelada por las consecuencias directas o indirectas de las estrategias y políticas de los gobiernos en turno. Se trata de una relación recíproca en la que el contexto en un momento determinado en el que se encuentran los gobiernos, constituye una reflexión de las capacidades y las competencias de las instituciones del Estado y de las limitaciones y oportunidades que éstas imponen. Para comprender las capacidades autónomas gubernamentales, hay que entonces echar un vistazo al legado institucional, estructural y político heredado del pasado. Es, en breves

⁹⁸ Cfr. *Ídem.*, pp. 56-57.

palabras, comprender la relación dinámica entre el poder gubernamental y el Estado a través del tiempo.⁹⁹

Como se puede apreciar, es frecuente que se incurra en la equivocación de confundir Estado con gobierno o, más aún, tomarlos como sinónimos. En este sentido, es importante hacer, como lo hizo Rousseau, una distinción entre Estado, que se caracteriza por la voluntad general, suprema y soberana, y gobierno, que comprende a los que la comunidad elige para cumplir esa voluntad. Por ello es conveniente que precisemos que el gobierno adopta diferentes variantes en la historia y en el mundo.

La posibilidad de constituir diferentes formas de gobierno es planteada o reconocida desde Aristóteles, para quien existen formas puras e impuras, en donde las primeras se caracterizan porque el gobernante demuestra interés por su pueblo y, por ende, por su bienestar, mientras que las segundas lo hacen por desarrollarse dentro de un sistema corrupto y por el escaso o nulo interés del gobernante por sus gobernados.¹⁰⁰

Las tres formas de gobierno puras son:

- Monarquía, que es el gobierno de un solo individuo.
- Aristocracia, dentro de la cual el gobierno recae en manos de un grupo de representantes de una clase dominante.
- Democracia, que implica que el gobierno es conducido por una mayoría donde se observa la participación del pueblo en los asuntos públicos.

Las tres formas de gobierno impuras son:

- Tiranía, que es el gobierno de un individuo denominado tirano, que no demuestra interés alguno en el bienestar de su población.
- Oligarquía, el gobierno de un grupo de representantes que utilizan sus privilegios una posición social relevante.

⁹⁹ Cfr. HAY, Colin. *Op. cit.* p. 12

¹⁰⁰ LÓPEZ B., Eduardo. *Manual de derecho positivo mexicano*. Edit. Trillas, México, 1996, p. 86.

- Demagogia, que es el gobierno de una mayoría no representativa.

Paolo Biscaretti nos ofrece un criterio más actual sobre la clasificación de las formas de gobierno, el cual está constituido por la determinación del órgano competente para trazar la dirección política general, es decir, la orientación en particular que presentan el Ejecutivo y el Legislativo. Según esto, se identifican tres formas de gobierno, con sus respectivas derivaciones:

- Constitucional pura, que puede ser una monarquía o república, pero donde es el Jefe de Estado –rey o presidente– quien define la dirección política general, apoyándose en ministros que políticamente son responsables sólo ante el propio Jefe de Estado.
- Constitucional parlamentaria, que puede ser una monarquía o una república, en donde la referida competencia no corresponde al Jefe de Estado sino a los ministros, quienes son responsables ante el Parlamento que es, en última instancia, el encargado de certificar la dirección delineada por el gobierno.
- Constitucional directorial, que es de tipo republicano y que recuerda la experiencia del Directorio francés de 1795. En este caso la dirección del órgano dictatorial recae en varios ministros quienes, reunidos en colegio, ejecutan las funciones de Jefe de Estado. Actualmente este modelo es aplicado únicamente por Suiza.¹⁰¹

En la mayor parte de los autores encontramos una coincidencia en el sentido de que hay dos formas básicas de gobierno que son la monárquica y la republicana. Por tanto, es importante considerar la definición conceptual de cada una de ellas a fin de entender el comportamiento de los Estados a partir de su sistema gubernamental y de los órganos que lo componen.

¹⁰¹ BISCARETTI, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 155.

La monarquía es el régimen de un solo individuo, sea rey, príncipe, emperador, sultán, emir, duque o algún otro que se abroga las atribuciones del gobierno. Literalmente quiere decir “gobierno de uno solo”¹⁰², aunque esta definición únicamente sería válida en su versión absoluta o autocrática, no en la constitucional en la cual “el monarca reina pero no gobierna”¹⁰³, sino que actúa como el poder moderador entre el gobierno y el parlamento. Usualmente la monarquía es hereditaria aunque puede darse el caso de que el monarca sea elegido para serlo de por vida. Dentro de esta forma de gobierno encontramos tres variantes:

- Monarquía absoluta, en cuyo caso el monarca está por encima de la ley en virtud de que él es la ley misma, por lo cual ejerce el poder de manera absoluta e ilimitada sin estar sujeto a ningún control. Históricamente en este caso, el monarca no era responsable ante autoridad alguna y transmitía su investidura de manera hereditaria dentro de una sucesión dinástica.
- Monarquía constitucional, en donde el rey, como Jefe de Estado, se apoya en una constitución que rige sus poderes; a su lado se ubican otros órganos o entes, como las asambleas legislativas, que ejercían junto con el monarca el poder gubernamental de acuerdo con una base jurídica paritaria.
- Monarquía parlamentaria, cuya característica principal radica en que el parlamento tiene injerencia en los asuntos de gobierno. Se presenta así la división entre Jefe de Estado, el monarca, y Jefe de Gobierno, el primer ministro. En este caso, las funciones del monarca se restringen a las de tipo protocolario, aunque también coordina a los tres poderes estatales y representa a su Estado en asuntos internacionales. Por su parte, el primer ministro dirige la política del Estado. El parlamento

¹⁰² TOBAR, Julio D. *Elementos de Ciencia Política*. Universidad Católica de Ecuador, Ecuador, 1958, p. 256.

¹⁰³ OSORIO, Manuel. *Diccionario de las Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Edit. Heliasta, Argentina, 1990, p. 469.

usualmente es bicameral y la constitución marca la pauta para el funcionamiento del sistema.

Por lo que toca a la república, ésta es la forma de gobierno representativo en donde el poder reside en el pueblo, personificado por un jefe supremo llamado presidente. Aquí, el pueblo decide libremente y elige con cierta periodicidad a los funcionarios del gobierno, visualizados como sus representantes. En la antigüedad, las repúblicas eran lo suficientemente pequeñas para ser gobernadas directamente por los ciudadanos, en las repúblicas modernas se hace indispensable delegar los poderes: el legislativo conformado por un grupo de representantes que se constituyen en un congreso; el ejecutivo encabezado por un presidente o un primer ministro y el judicial que vigila el respeto al orden constitucional. Esta división de poderes está pensada también como una manera de garantizar un equilibrio de fuerzas y la participación de la sociedad en las tareas básicas del gobierno.

Ahora bien, de acuerdo al carácter, atribuciones y situación dentro del juego de las fuerzas políticas del Jefe de Estado o Presidente de la República, del Parlamento o Congreso y del Gabinete o Ministerio, podemos encontrar las siguientes variantes de repúblicas que no necesariamente se dan en su forma pura sino que pueden presentarse de manera entrecruzada o combinada:

- Democrática, reconocida por su carácter popular, orientada al servicio de las aspiraciones de su sociedad y garantizada en sus expresiones jurídicas. Normalmente la democracia se garantiza por la vía indirecta, pues los representantes de las principales funciones públicas son designados por el cuerpo electoral, mediante la libre elección de aquéllos a los que van a representar. En esta forma de gobierno se encuadra adecuadamente la frase de Lincoln de que es “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Citada por TOBAR, *op. cit.*, p. 263.

- Federal, organizada por la vía del federalismo que supone un fraccionamiento del poder público, entre una representación nacional autoritaria en asuntos de importancia general y ante las demás naciones y un ejercicio territorial interno.
- Parlamentaria, en cuyo caso, la existencia de un parlamento uni o bicameral supone que es éste el que posee la supremacía de los destinos nacionales por la necesidad de que el poder ejecutivo cuente con mayoría parlamentaria para ejercer sus funciones.
- Popular, generalmente asumido por gobiernos de corte socialista en donde el calificativo alude a la participación de las masas, bajo la dictadura del proletariado y regidas por un partido único.
- Presidencialista, de carácter eminentemente representativo, en donde el presidente concentra las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido político mayoritario, situación que queda ilustrada por la frase “gobierno de un hombre electo por el pueblo”¹⁰⁵. Asimismo posee poderes efectivos, como cabeza del Ejecutivo, que le permiten oponerse a iniciativas legislativas del Congreso o Parlamento, pero no obligarlo a dimitir, aún con mayoría hostil, hasta que termine su mandato.
- Socialista, en la que se proclama el colectivismo en cuanto a los medios de producción y cambio. La propiedad de los medios de producción recae en el Estado y se gobierna con un partido único.
- Unitaria, ofrece una estructura fundamental del Estado, dentro del régimen democrático, conservando la unidad y uniformidad administrativa, con leyes y códigos únicos para la nación.

Por otra parte, existen otras formas de gobierno que están menos extendidas por el mundo pero que representan variaciones interesantes que finalmente inciden en la política internacional:

¹⁰⁵ BISCARETTI, *op. cit.*, p. 156.

- El principado es el gobierno que se encuentra encabezado por un príncipe cuya sucesión se da por vía hereditaria.
- El sultanato encuentra en el sultán (término árabe equivalente a monarca o soberano) a su gobernante. Se presenta en países de tradición mahometana.
- El emirato es un sistema de gobierno regido por un emir, con la ayuda de un gabinete designado por él. No hay partidos políticos y en la mayoría de los casos no existe un sistema legal de sufragio.
- El ducado responde a una circunscripción territorial de las monarquías, a cuyo frente históricamente se encontraba un duque que ejercía señorío sobre las tierras y jurisdicción sobre sus vasallos. En este caso, el duque ejerce las funciones de jefe de Estado, apoyado por un Primer Ministro, un consejo de ministros y un consejo de Estado. Esta forma de gobierno está prácticamente extinta pues sólo se presenta en el caso de Luxemburgo.

En materia de legislaciones estatales, vale la pena señalar la antigüedad de las constituciones vigentes en el mundo. En la actualidad prácticamente todos los Estados cuentan con una Constitución o Carta Magna. En algunos casos son muy actuales pues se trata de Estados formados en las últimas décadas, pero hay otros en que las constituciones datan de más de cien años, tal es el caso de Estados Unidos, que tiene la constitución vigente más antigua del mundo (1789). Otros ejemplos son Argentina (1853), Canadá (1867), Bélgica (1831), Luxemburgo (1868), Noruega (1814), Suecia (1809), Suiza (1874) y Tonga (1875).

Por último, debemos tener presente que los gobiernos integran los órganos del Estado para llevar a cabo las relaciones exteriores; es decir, en que instancias y poderes recae la organización, formulación y ejecución de la política exterior, así como la ratificación de los tratados internacionales. Cabe señalar, que no existe ningún ordenamiento internacional que imponga reglas sobre la organización, estructura y dirección de las actividades exteriores al que deban ajustarse los

Estados. Es una facultad soberana que los Estados decidan la forma de auto-organizarse internamente, sin injerencias externas de ninguna naturaleza. Es la jurisdicción exclusiva interna de cada Estado, la que permite establecer los órganos internos que están dotados de competencias para las relaciones internacionales.¹⁰⁶

En este sentido, la organización de la práctica diplomática reconoce ciertos órganos de poder central que asumen tales competencias, así como los órganos específicos de la administración exterior del Estado, unipersonales en unos casos y colectivos en otros. En términos genéricos, los órganos centrales del Estado para llevar a cabo la política exterior son: el jefe del Estado, el jefe (primer ministro) o presidente del gobierno y el ministro o secretario de asuntos exteriores, dependiendo del sistema político del país y las disposiciones Constitucionales correspondientes. Como se puede apreciar, las figuras que corresponden a los jefes de Estado y de gobierno, se refieren a los jefes del poder ejecutivo de los Estados y la figura del ministro o secretario de asuntos exteriores, depende del jefe del poder ejecutivo, pero este último tiene a su cargo la responsabilidad de la organización y funcionamiento administrativo de las misiones diplomáticas y consulares. En este marco, como precisa Rafael Calduch: “La etapa de ejecución de la política exterior se desarrolla a través de *un conjunto de acciones sucesivas mediante las cuales los Estados intentan realizar la política exterior previamente elaborada*. (...) la ejecución de la política exterior le corresponde principalmente al poder ejecutivo, es decir al Gobierno y a determinados órganos de la Administración, civil y militar, del Estado.”¹⁰⁷

¹⁰⁶ Cfr. GONZÁLEZ CAMPOS, Julio, SÁNCHEZ RODRIGUEZ, Luis y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Pilar. *Curso de Derecho Internacional Público*. Ed. Thomson civitas, Cuarta Edición, España, 2008. p. 498.

¹⁰⁷ CALDUCH CERVERA, Rafael, “La política exterior de los estados”, en PEREIRA, Juan Carlos (Coord.). *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Ciencias Sociales, 2ª. ed., España, 2010, p.43. Ver principalmente el apartado sobre la etapa de ejecución de la política exterior.

2.4. La soberanía

El Estado soberano, como afirman González, Sánchez y Andrés, “es la célula básica de todo el tejido social internacional y presenta una vocación relacional con los restantes sujetos para el cumplimiento de sus fines.” Agregan que en los distintos modelos de la sociedad internacional “pueden detectarse, a su vez, gamas variables en las relaciones intersubjetivas” y puede hablarse de una vocación básica de relación entre los Estados y entre éstos y los restantes sujetos, “vocación a la que se une la necesidad de relacionarse en un mundo cada vez más interdependiente y en el que se produce una verdadera división internacional del trabajo y de los modos de producción económica.”¹⁰⁸

Si bien hemos insistido a lo largo de nuestro estudio en la necesidad de precisar la intensión y extensión de los conceptos básicos que utilizamos, con el propósito de no dejar a dudas o lugar a interpretaciones diversas lo que entendemos por los términos que utilizamos para apropiarnos de la realidad de los fenómenos histórico-sociales, también reconocemos que las definiciones de los conceptos van variando y enriqueciéndose con la evolución y cambios que van experimentando dichos fenómenos. En el caso que nos ocupa, el concepto de soberanía, su evolución refleja la transformación de la realidad histórico-política.

La doctrina de la soberanía surge ante la disolución del orden jerárquico medieval, como una necesidad histórica que, simultáneamente, justifica y legitima la conformación y consolidación de una nueva entidad política, el Estado soberano, y define la individualidad e independencia jurídica de tal Estado respecto a otros. De ahí que la doctrina evolucione en función tanto de la vida interna estatal (soberanía interna) como de las relaciones entre los Estados (soberanía externa). Esta doble función es immanente a la propia doctrina.

¹⁰⁸ GONZÁLEZ CAMPOS, Julio, SÁNCHEZ RODRIGUEZ, Luis y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Pilar. *Op. Cit.* p. 497.

El Estado moderno surge en el momento en que a los elementos tradicionales del territorio, población y gobierno se le incorpora un elemento revolucionario, el de la soberanía. El paso histórico de una sociedad europea desagregada, pero cimentada por la religión y el orden feudal, a una sociedad de Estados organizados e independientes unos de otros se hará en nombre de la soberanía. En este sentido, el concepto de soberanía, que tiene en su origen una inspiración progresista, expresará la aspiración del príncipe de liberarse de las ligas feudales y de la jerarquía eclesiástica. Todo de un golpe, el Estado cambia su forma: es el nacimiento del Estado principesco. Las Ciudades-Estado podían ser simples ciudades, como podían ser los imperios progresivamente conquistados por la ciudad y atados a ella; las Ciudades-Estado estaban formadas frecuentemente de un centro y una periferia (el Imperio de Alejandro, el Imperio romano). Por el contrario, los Estados principescos son de un solo poseedor, el poder del príncipe se ejercía uniformemente al interior de un territorio perfectamente definido y delimitado.¹⁰⁹ Así, “más allá del caos resultante de la desintegración del cristianismo, debido a la larga lucha entre el Emperador y el Papa, emergieron Estados naciones sin autoridad por encima de ellos. Entre los diferentes Estados independientes que se atrevían a llamarse soberanos, no podía haber ninguna relación, excepto la de equidad.”¹¹⁰

La conexión entre las ideas y la práctica de la soberanía fue notable en ese periodo. Los monarcas usaban los argumentos, tanto de los filósofos, académicos y asesores políticos para reforzar su afirmación del monopolio legítimo de la autoridad endógena y desarmar y subyugar a autoridades menores en sus reinos, incluidas las ciudades libres, ducados y similares. Ellos abrazaron ansiosamente la idea de que la soberanía era completa e indivisible y usaron esto para deslegitimar las constantes rebeliones, intentos de separación y guerras civiles que se desarrollaron en Europa en el siglo XVII. En los países católicos los gobernantes usaban la idea de la soberanía para contener y restringir la autoridad del Papa.

¹⁰⁹ Cfr. HUNTZINGER, Jacques, *op. cit.*, p. 206.

¹¹⁰ ANAND, R. P. “On the Equality of States”. En SONDERMANN, Fred, OLSON, William y McLELLAN, David. *The Theory and Practice of International Relations*. Prentice-Hall. USA, 1970, p. 23.

Hacia el final del siglo XVIII, los derechos soberanos y poderes se habían ampliado, incluidos hacer la guerra y la paz, conducir relaciones exteriores, nombrar embajadores, emitir dinero, naturalizar extranjeros y hacer leyes. Aquellos gobernantes quienes sólo ejercían algunos de estos derechos eran considerados menos soberanos. Como epílogo de este proceso, en las negociaciones para concluir la guerra de la sucesión de la corona española (1701-1713), llevada a cabo en Utrecht, la igualdad jurídica de los Estados miembros del sistema europeo fue finalmente estandarizada en la práctica, por lo que el “santo emperador romano” fue tratado igual que las otras coronas europeas. De tal forma, la idea de interdependencia de la sociedad europea de Estados con un destino común fue firmemente establecida en el pensamiento de los príncipes y diplomáticos de este tiempo.¹¹¹

Con base en estas reflexiones, consideramos necesario plantear ocho precisiones metodológicas para ubicar al Estado soberano en la actualidad. Como primera precisión, se reconoce que el tema de la soberanía, su teoría y realidad concreta, forma parte sustantiva de la teoría y filosofía del Estado moderno. A su vez, el Estado moderno encuentra en la soberanía el elemento cualitativo que permea su naturaleza y estructura, sus funciones y fundamentos.

La segunda precisión metodológica es que visualizamos al Estado moderno como una totalidad en sí mismo, que presenta como cualidad esencial la de ser soberano. Por lo tanto, se requiere conocer la estructura de dicha totalidad, a través de la identificación de los elementos o variables que la conforman; es decir, procediendo a la desarticulación de esa totalidad. Pero debemos partir del principio de que nuestro objeto de estudio, el Estado soberano, es un fenómeno histórico y, como tal, ha evolucionado en el tiempo, lo que implica que nos

¹¹¹ Cfr. HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns*. Cambridge University Press. United Kingdom, 2004, pp. 126-127.

encontremos, a la vez, frente a la evolución histórica del concepto de soberanía, con diferentes explicaciones en el tiempo, unas más objetivas que otras.¹¹²

Es común encontrarse en las reflexiones históricas sobre el Estado moderno, su denominación como Estado-nación, más que como Estado soberano. La razones que se esgriman para que se utilice más el término de Estado-nación pueden ser válidas y no nos detendremos aquí para debatirlas, simplemente aceptamos que se ha venido imponiéndose en el discurso la retorica de los referentes identitarios y de pertenecía de la organización política de cada país, como un factor ideológico para mantenerlo cohesionado.¹¹³ Por nuestra parte, consideramos que es más correcto utilizar el término Estado soberano, porque nos remite a condiciones de existencia que tipifican al Estado moderno, cuya forma política (como experiencia histórica europea) originó el rompimiento con la organización feudal; al emanciparse los nuevos Estados de los poderes del Imperio y la Iglesia. Es el concepto de soberanía con mucho, más que el de nación, el que le otorga al Estado moderno su “carta de naturalización”.

En este sentido, el concepto clave que tipifica el origen del Estado moderno, es el de soberanía. A partir del momento en que ingresa en la teoría política, la soberanía se constituye en uno de los problemas teóricos de mayor interés y en el arma política más efectiva: “Aquel sujeto (individual o social) que reivindicara para sí la titularidad de la soberanía, con apoyo en principios trascendentes, podía pretender fundamentalmente llegar a ostentar el poder político dentro de un Estado y lograr imponer su voluntad como si fuera la voluntad

¹¹² Cfr. FLORES Olea, Víctor *Ensayo sobre la soberanía del Estado*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1969, p. 20.

¹¹³ A lo largo de la mayor parte de la historia, los Estados nacionales (Estados que gobiernan regiones múltiples y contiguas así como sus ciudades por medios de estructuras diferenciadas y autónoma) han aparecido solo raramente. La mayoría de los Estados han sido no nacionales: imperios, ciudades-Estado, o alguna otra forma. El término Estado nacional, lamentablemente no por fuerza significa nación-estado, un Estado cuyos pobladores comparten una fuerte identidad lingüística, religiosa y simbólica. Pese que a algunos Estados como Suecia e Irlanda se aproximan actualmente a este ideal, son contados los Estados nacionales Europeos que han podido merecer el calificativo de nación-estado. Ciertamente Gran Bretaña, Alemania y Francia –quintaesencia de los Estados nacionales– no ha pasado nunca la prueba. Cfr. TILLY, Charles. *Coerción, capital y...*, *op. cit.*, p. 21.

misma del Estado. Es por esto que el rompimiento de las formas políticas medioevales por el naciente Estado, hubo de adquirir un carácter fundamentalmente polémico. Más que resolver un problema abstracto, lo urgente era resolver los aspectos tácticos de la lucha emprendida."¹¹⁴

De lo anterior se deriva, como tercera precisión metodológica, que el Estado soberano es un producto histórico exclusivo de la época moderna, surgido de ciertas condiciones a las que, después de un largo proceso, llegó el mundo político. Por lo tanto, la noción de soberanía, y la realidad político-jurídica que le corresponde, es por esencia *histórica* y se refiere a un tipo específico de organización política, precisamente a aquel que denominamos Estado soberano. Además, esta forma de organización política, ni ha sido la única ni, es de preverse, la última que conocerá la humanidad. De hecho el Estado soberano ha mutado en el tiempo, ya que la transformación de la realidad histórico-política ha operado cambios en la *forma* existencial de los Estados; lo que ha implicado, a la vez, diversas fundamentaciones conceptuales que acerca del Estado se han elaborado, lo que ha construido, precisamente, la historia de las distintas apreciaciones que sobre la naturaleza, forma y sentido de la realidad estatal, nos ofrece la teoría del Estado en la época moderna.¹¹⁵

El Estado soberano surge en un contexto histórico cuyas condiciones favorecieron una nueva forma de organización del poder político en las sociedades europeas. Con la consolidación de las monarquías absolutistas se inicia una nueva etapa en la evolución del Estado. Desde entonces ha sufrido cambios a través del tiempo, en correspondencia con los de las condiciones histórico-sociales. Pero cabe señalar, siguiendo a Flores Olea, que cuando afirmamos que "el Estado es soberano, no nos estamos refiriendo exclusivamente al Estado contemporáneo, dentro del cual vivimos y al cual nos relacionamos, sino que estamos haciendo extensiva nuestra apreciación a todo el Estado moderno, es

¹¹⁴ FLORES Olea, Víctor. *Ensayo sobre...*, op. cit., p. 21.

¹¹⁵ *Ídem.*, pp. 2 y 129.

decir a esa forma política que rompió con la organización feudal y de la que el Estado de nuestro tiempo representa sólo un momento en su evolución.”¹¹⁶

La cuarta reflexión metodológica es la concepción del Estado soberano como una unidad cultural, en tanto que es un producto histórico surgido de la desarticulación de la estructura política medieval, para construir, a su vez, el fundamento mismo de la estructura política de la edad moderna. Por lo tanto, constituye en sí mismo una *unidad* cultural en la época moderna. Con base en esta concepción, Heller deduce que no es posible una teoría general del Estado, con carácter de universalidad para todos los tiempos. El estudio de esa unidad cultural nos remite, de manera específica, a la realidad estatal que nos rodea, la cual es la materia propia de la teoría del Estado moderno, de la que forma parte la teoría de la soberanía.¹¹⁷

La quinta precisión metodológica es que el Estado moderno es una formación social y no una mera estructura espiritual, abstracta, ya que la realidad estatal es una estructura *nacida* de la sociedad y cuyo fin y actividad se justifican en función de esa misma sociedad. Es decir, el Estado no se reduce a una mera estructura formal, sino que comprende e incluye el total de los factores que condicionan la vida en sociedad (económicos, políticos, ideológicos, jurídicos, etc.). Por lo tanto, el Estado es dependiente de la vida social de la que surge, porque encuentra su soporte y la raíz de su desarrollo en el complejo de las relaciones interhumanas. En resumen, el Estado no es una realidad autosuficiente que vive y evoluciona de por sí, según leyes propias.¹¹⁸

La sexta precisión es que el Estado moderno es soberano, lo que significa que es una unidad decisoria universal y efectiva dentro de su territorio y en la conducción de sus relaciones con el exterior. La universalidad territorial de la

¹¹⁶ FLORES OLEA, Víctor. *Ensayo sobre la soberanía del Estado*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1968, p. 21.

¹¹⁷ *Ídem.*, pp. 4, 11 y 13.

¹¹⁸ *Ídem.*, pp. 14 y 16.

decisión implica, asimismo, el carácter absoluto y superlativo de la soberanía, por lo que, afirma Heller, es necesario reiterar que la *soluta potestas*, aun frente al derecho, es el elemento que determina la naturaleza de la soberanía. En este sentido, la existencia de una unidad decisoria universal no permite el desgarramiento de la soberanía en una soberanía jurídico-estatal y en otra soberanía de derecho internacional.¹¹⁹

La séptima precisión es que el Estado soberano es un orden de poder político, capaz de formular mandatos, imponerlos y hacerlos efectivos (a través de la actividad de los órganos competentes) para todos los sujetos adscritos a ese orden de poder. Por ser soberano, esto es *supremo y universal* en un territorio, el Estado es el titular exclusivo del poder político; atribución necesaria para poder cumplir con sus funciones.¹²⁰

La octava y última precisión metodológica es que soberanía no significa poder absoluto e ilimitado del Estado, como si pudiera hacer y deshacer lo que le venga en gana tanto hacia su interior como en sus relaciones externas, ya que, por un lado, la arbitrariedad no es una función propia del Estado, ni presenta de hecho esta pretensión (salvo en los totalitarismos y en ciertas acciones exteriores de las potencias imperialistas) y, por otro lado, nunca se ha sostenido por la teoría y filosofía política tal concepto de la soberanía del Estado. Desde la construcción original de Bodino sobre la doctrina de la soberanía, se precisa que ésta no otorga un poder ilimitado al Estado. Al respecto, Bodino concluía: “Porque sí la definimos —a la soberanía— al margen de todas las leyes, no puede haber absolutamente ningún príncipe que en realidad posea los derechos de la soberanía, pues que a todos ellos los limita la ley divina y también la ley natural (...) Todos los gobernantes y pueblos están sujetos por igual a las leyes divinas y naturales.”¹²¹

¹¹⁹ Cfr. HELLER, Hermann. *La Soberanía*. Traducción y estudio preliminar de Mario de la Cueva. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1965. pp. 225 y 226.

¹²⁰ Cfr. FLORES OLEA, Victor. *Ensayo sobre...*, op. cit. Capítulo V “Soberanía y Poder”, pp. 91-92.

¹²¹ Citado en HELLER, Herman. *La soberanía*, op. cit., p. 82.

Como se ha podido apreciar en las precisiones planteadas, en el marco de la estructura interna del Estado, la soberanía denota el poder supremo de éste¹²² y es el propio Estado en cuanto unidad de organización del poder político y de ordenación interna, al que se le atribuye la soberanía. Ésta consiste en la capacidad, tanto jurídica como real de decidir de manera definitiva en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, imponiendo la decisión a todos los habitantes del territorio¹²³. La difusión de la autoridad en el Estado soberano es tal que cada uno resiente la presencia de un poder central. Dentro del Estado, la soberanía es “el poder absoluto y perpetuo de una república” (Jean Bodin). Sólo el Estado puede dar leyes a todos sin el consentimiento de ninguno. Se establece también que la autoridad política posee por naturaleza ciertos atributos únicos: el monopolio de la fuerza organizada de la armada y de la policía, la representación exterior del Estado, la recaudación de los impuestos y, en general, el orden para todo el territorio.¹²⁴

Respecto a las relaciones internacionales, se parte del principio sustentado por el Derecho Internacional de que todos los Estados son iguales, por lo que la soberanía no implica supremacía, sino independencia.¹²⁵ Esta última abarca tres elementos: la exclusividad de la competencia de un Estado sobre su territorio y sus ciudadanos; la autonomía de actuar según su propio criterio sin aceptar presión alguna de otros Estados; y la plenitud de su competencia, la cual debe mantener un respeto irrestricto de los derechos de los demás Estados y de sus súbditos.¹²⁶ En este marco, se reconoce que el gran movimiento reivindicativo de autonomía del Estado soberano respecto al exterior introduce una nueva definición de las relaciones mutuas: la independencia de cada Estado, sea territorialmente pequeño o grande debe estar garantizada. El principio de igualdad jurídica de los Estados será la garantía de la independencia de cada uno. Las relaciones

¹²² Cfr. HELLER Herman. *Teoría del Estado*. Traducc. Luis Torío. Ed. FCE, México, 1971, pp. 256-267.

¹²³ Cfr. *Idem.*, p. 262.

¹²⁴ Cfr. HUNTZINGER. Jacques, *op. cit.*, pp. 206-207.

¹²⁵ Cfr. SORENSEN, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*. Revisión y adiciones a la edición en español de Bernardo Sepúlveda. Ed. FCE, México, 1973, pp. 262-263.

¹²⁶ Cfr. ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*. Traduc. Fernando Jiménez, Ed. Ariel, España, 1966, pp. 97-99.

exteriores serán gobernadas por el recurso de la protección de sus propios intereses, y será el objetivo de la diplomacia el escoger los objetivos prioritarios, de calcular los medios concebibles y de adecuar los objetivos y los medios.¹²⁷

Obviamente, en el contexto de los elementos que integran al Estado, el de la soberanía es el que más se ha debatido en el tiempo, no sólo por el cuestionamiento del principio de equidad o igualdad entre los Estados, que ha tenido a sus defensores y detractores, sino también por las críticas que han proliferado en el marco de la globalización neoliberal sobre la autonomía e independencia de los Estados respecto a sus regímenes de gobierno, políticas económicas, el respeto a los derechos humanos, etc., al grado que para los globalifílicos se considera obsoleto el principio de soberanía.

Respecto al principio de igualdad soberana entre los Estados, destacan entre sus defensores Hugo Grocio, quien ubicó este principio en el centro de su sistema de relaciones interestatales, obteniendo el apoyo de manera expresa de Samuel von Pufendorf y Emmerich de Vattel. El primero, profundamente influido por Thomas Hobbes y Grocio, y con el matiz de doctrina de derecho natural que aún prevalece, afirmaba que “todas las personas en el estado natural son iguales; las personas de derecho internacional están en un estado natural; por lo tanto son iguales.” Por su parte, Vattel reforzó el principio de la igualdad soberana en el siglo XVIII, afirmando que en relación a este principio “la fortaleza o debilidad no cuentan. Un enano es tan hombre como un gigante lo es; una pequeña República no es menos un Estado soberano que un reino poderoso...De esta igualdad le sigue necesariamente que lo que es legal o ilegal para una Nación es igual de legal o ilegal para cualquier otra Nación.”¹²⁸

En relación con los detractores del principio de la igualdad soberana, destaca T.J. Lawrence, quien en 1885 llegó a la conclusión que el principio de

¹²⁷ Cfr. HUNTZINGER, Jacques, *op. cit.*, p. 207.

¹²⁸ Cfr. ANAND, R.P., “On the Equality of States” en SONDERMANN, Fred, *et. al., op. cit.*, p. 24.

igualdad era obsoleto: “Me parece que (...) es imposible mantener por más tiempo la vieja doctrina de igualdad absoluta de todos los Estados independientes ante la ley. Esta muerta; y debemos poner en su lugar la nueva doctrina de que los Grandes Poderes tienen, dado el derecho internacional moderno, primacía entre sus compañeros lo que les da la posibilidad de desarrollarse en una autoridad central para la negociación de conflictos entre las naciones europeas.”¹²⁹

Este cuestionamiento al principio de igualdad soberana prevalece durante todo el siglo XX y llega hasta nuestros días. De hecho en la práctica se mantiene la imposición de las grandes potencias de tomar decisiones sin el consentimiento de los demás Estados y ocupar un lugar diferenciado y privilegiado sobre los Estados más débiles en los organismos internacionales gubernamentales de alcances universales, como la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas. En el marco de la primera, aunque el principio de equidad no fue puesto a prueba abiertamente por ninguno país y, por el contrario, fue proclamado expresamente por la mayoría, pronto se hizo evidente que las grandes potencias que habían ganado la guerra estaban a favor de establecer una posición superior dentro de la Liga. En el caso de la ONU, aunque “oficialmente” declara que se basa en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros, la posición privilegiada de las grandes potencias y su derecho a veto establecen de facto una superioridad contraria a los principios fundamentales de la democracia. Es evidente que la posición privilegiada de las grandes potencias realzó su *status* en el marco de la ONU, más del que ya habían tenido en la Liga de Naciones. A diferencia del Consejo de la Liga, el Consejo de Seguridad de la ONU está dotado de verdaderos poderes bajo el capítulo VII, ligado a los temas de amenazas a la seguridad, fragmentación de la paz, y actos de agresión, y todos los miembros de las Naciones Unidas están obligados a aceptar y llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad (Artículos 25 y 48) al proveer toda la asistencia necesaria, incluyendo fuerzas armadas.¹³⁰

¹²⁹ LAWRENCE, T. J. *Essays on Some Disputed Questions in Modern International Law*. Cambridge, 1885, 2ª ed., p. 232. Citado en ANAND, R.P., *op. cit.*, p. 24.

¹³⁰ *Cfr.* ANAND, R.P., *op. cit.*, pp. 25-28.

En virtud de que en la práctica de la *Real Politik* prevalezca la estructura jerárquica de la sociedad internacional, el principio de la igualdad soberana debe ser permanentemente reivindicado por los Estados débiles frente a los nuevos “emperadores”. Pero esta reivindicación permanente no significa, como señala Arturo Santa Cruz, que el “estatus soberano de los Estados es una cualidad cambiante. La soberanía se refiere antes que nada a las prácticas que un Estado debe de adoptar a fin de ser reconocido por los demás como portador de aquel atributo. Estas prácticas, sin embargo, cambian de acuerdo con el momento histórico, por lo que el significado mismo de la soberanía es variable. Debido a que la soberanía ha de ser reconocida por otros para ser tal, estamos hablando de una práctica eminentemente intersubjetiva”.¹³¹ Obvio que aquí se está confundiendo el principio de la soberanía del Estado con el fenómeno del reconocimiento internacional de Estado y de gobierno.

2.5. El reconocimiento internacional

La reflexión del párrafo anterior, referente a que la soberanía es producto del esfuerzo que despliega un Estado para ser reconocido por los demás como portador de dicho atributo, nos conduce directamente al último elemento constitutivo del Estado que es el de su reconocimiento internacional. En este sentido, afirma Calduch: “Para que un Estado pueda gozar plenamente de su soberanía en el plano internacional y, por tanto, para que pueda ejercer plenamente su cualidad de sujeto de derechos y obligaciones internacionales debe lograr el reconocimiento de los demás Estados que integran la sociedad internacional. El reconocimiento, pues, es el acto o actos en virtud del cual los Estados existentes en la sociedad internacional, en un momento histórico

¹³¹ SANTA CRUZ, Arturo. *Un debate histórico empíricamente ilustrado: la construcción de la soberanía japonesa, 1853-1902*. Universidad de Guadalajara, México, 2000, p. 132.

determinado, admiten la existencia de un nuevo Estado y establecen vínculos jurídicos internacionales con él.”¹³²

De acuerdo con Manuel Pérez González la aparición de un Estado en la escena internacional puede producirse de cuatro formas: a) sin que otros Estados se vean afectados, como la creación de un Estado sobre un territorio no ocupado; b) a partir de Estados preexistentes, como es el caso de secesión de una parte del conjunto estatal o de la integración de varios Estados en uno solo; c) o de su extinción, como es el caso de la desintegración del Estado originario y la consiguiente creación a sus expensas de varios Estados nuevos; y d) de la ruptura del pacto colonial y el consecuente surgimiento como Estados independientes. Una vez que un Estado surge por cualquiera de estas vías es que reúne de hecho los elementos que lo caracterizan como tal, por lo que puede afirmarse que existe en tanto que es sujeto pleno del Derecho Internacional. De tal forma, desde ese momento, los otros Estados están en condiciones de verificar su existencia real, otorgándole su reconocimiento. Al respecto, la práctica internacional nos muestra cómo por el reconocimiento se constata la realidad del nuevo Estado, iniciándose el trato con él en cuanto su existencia pueda darse por asegurada.¹³³

El elemento del reconocimiento internacional del Estado se complementa en la práctica –pero es perfectamente distinguible en términos teóricos– con el reconocimiento de gobierno, el cual se entiende, siguiendo a Calduch, como “el acto en virtud del cual los Estados de la sociedad internacional, representados por sus respectivos gobiernos, admiten la legitimidad de la representación jurídico-política ejercida por ciertos órganos o autoridades de otro Estado, y eventualmente de los cambios o alteraciones que se puedan producir en estos últimos.”¹³⁴

Cabe señalar, que el reconocimiento internacional de Estado se ha manejado históricamente como un instrumento de poder político, utilizado por los

¹³² CALDUCH, Rafael, *op. cit.*, pp. 144-155.

¹³³ PEREZ GONZÁLEZ, Manuel, *op. cit.*, pp. 266-267.

¹³⁴ CALDUCH, Rafael, *Relaciones Internacionales, op. cit.*, p. 145.

Estados poderosos, al que recurrieron de manera sistemática los países europeos, cuando operaban los imperios coloniales, y más recientemente como una herramienta de condicionamiento económico y político.

Desde los tratados de la paz de Westphalia (Osnabrück y Münster), se establecieron ciertos parámetros que identificaban reglas y costumbres para el reconocimiento de Estado (territorio definido, capacidad administrativa, normas o legislación interna y la capacidad de hacer tratados), lo que en conjunto cubría los requisitos para obtener la membrecía de ingreso al sistema de Estados soberanos impuesto en Europa. Sin embargo, en el Congreso de Viena en 1815 se dio un retroceso, ya que las guerras napoleónicas habían alterado fronteras y despertado nacionalismos localistas, por lo que muchos ducados y principados trataron de ser reconocidos como nuevos Estados, pero las grandes potencias de entonces se negaron. En el Acta Final del Congreso sólo quedaron registrados 39 Estados. Además, se estableció que las comunidades políticas no podrían disfrutar el derecho de soberanía y constituirse en nuevos Estados, hasta que fueran reconocidas por los ya existentes.¹³⁵

La práctica de reconocimiento en las relaciones europeas con el resto del mundo fue paradójica. Por un lado, en el siglo XVII, los enviados europeos, misioneros, agentes comerciales y las grandes compañías inglesas y holandesas suscribieron tratados con los gobernantes de países asiáticos como si ellos fueran soberanos. Los europeos negociaron tratados con ellos, hicieron alianzas, pelearon guerras y se adhirieron al protocolo europeo. Pero, por otro lado, los europeos no les permitieron incorporarse al sistema de Estados soberanos impuesto por ellos. Obvio que todos los pueblos y territorios no europeos eran considerados como áreas potenciales para ser conquistadas y colonizadas. Además, los Estados europeos establecieron “criterios de civilización” bastante flexibles (raciales y legales), que los países considerados como paganos y

¹³⁵ Cfr. HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns*, op. cit., p. 128.

bárbaros tenían que conocer antes de establecer embajadas permanentes en Europa.¹³⁶

Los condicionamientos para otorgar el reconocimiento de Estado variaron durante el siglo XX, siempre impuestos por las potencias dominantes. Después de la Primera Guerra Mundial, se les impuso a los Estados sucesores de Rusia, Alemania, Austria y el imperio Otomano, para ser reconocidos, el establecimiento de una constitución democrática y el compromiso de garantizar los derechos de las minorías. Después de la Segunda Guerra Mundial, la práctica del reconocimiento de Estado tiene un giro, principalmente en el marco del proceso de descolonización de Asia y África, apoyado por la Organización de las Naciones Unidas y, en particular, por las dos superpotencias representantes de la bipolaridad de la Guerra Fría. En este contexto de debilidad de los imperios coloniales europeos, ellos mismos se vieron obligados a conceder su reconocimiento para sus colonias sin mayores requerimientos, solo que tuvieran instituciones políticas y un control efectivo de su territorio. Al respecto, Quincy Wright propuso, en 1955, una serie de requerimientos mínimos que deberían cumplir aquellas colonias que se independizaran, para ser reconocidas como nuevos Estados soberanos: fronteras claras y su mantenimiento; administración con capacidad *de facto* para gobernar el territorio; leyes e instituciones capaces de dar protección a los extranjeros y minorías; mantener estándares razonables de justicia entre los habitantes; y una opinión pública e instituciones para mantenerla.¹³⁷ Era obvio que muchas colonias no cubrían esta serie de requisitos, principalmente las africanas, por el tipo de coloniaje al que fueron sometidas, lo que se ha evidenciado hasta la fecha con las divisiones, guerras intestinas y el colapso del Estado. Sin embargo, obtuvieron en su momento el reconocimiento en la ONU.¹³⁸

¹³⁶ *Idem.*, p. 129.

¹³⁷ WRIGHT, Quincy. *The Study of International Relations*. Ed. Appleton Century-Crofts, USA, 1995, p.185. Citado en *idem.*, p. 130.

¹³⁸ *Cfr.* HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns*, *op. cit.*, p. 129.

En relación con los criterios que propuso en su momento Quincy Wright, se debe tener en cuenta que los llamados Estados del Tercer Mundo tienen el antecedente en común que fueron colonias de algún imperio europeo, cuya imposición e influencia administrativa e institucional es una herencia determinante en la conformación formal de los nuevos Estados. De hecho, las potencias europeas, y más recientemente Estados Unidos, han buscado moldear a los nuevos Estados a imagen y semejanza, lo que les facilita obtener el reconocimiento de Estado. Como señala Tilly, “en realidad, de modo decisivo, en el último siglo aproximadamente; la adopción de uno u otro modelo occidental se ha convertido en virtual prerrequisito para obtener el reconocimiento de los anteriores miembros del sistema de Estados.” Y agrega, en torno a la imagen y semejanza, que “las estructuras del Estado contemporáneo, en sentido restringido, se asemejan entre sí en la medida en que tienen tribunales, legislaturas, burocracias centrales, administraciones locales, ejércitos permanentes, fuerzas policiales especializadas y toda una panoplia de servicios públicos; ni siquiera las diferencias entre las economías socialista, capitalista y mixta han conseguido anular estas propiedades comunes.”¹³⁹

Finalmente, en la década de los noventa del siglo pasado, con el colapso del socialismo real en Europa y el resquebrajamiento de la Unión Soviética y de Yugoslavia, los gobiernos de muchos países manifestaron que condicionaban su reconocimiento a los nuevos Estados surgidos de dicho resquebrajamiento, sólo si cumplían con ciertas condiciones: construir y mantener instituciones políticas democráticas; garantizar derechos para las minorías; y establecer y promover la economía de libre mercado.¹⁴⁰

Otro aspecto importante que hay que tomar en cuenta, es que el reconocimiento, al integrarse con los otros cuatro elementos del Estado, le otorga a éste, en principio, una legitimidad existencial frente a sus pares. Pero su

¹³⁹ Cfr. TILLY, Charles. *Coerción, capital y... op. cit.*, p. 285.

¹⁴⁰ Cfr. HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns. op. cit.*, pp. 129-130.

legitimidad es relativa, porque su existencia material no depende del reconocimiento de otros Estados y su supuesta correspondencia con el aval del Derecho Internacional. Este tema es delicado y complejo, porque nos ubica en la postura crítica de la teoría pura del derecho

De acuerdo con Heller, la cualidad soberana del Estado moderno, o sea la soberanía como tal, es un elemento constitutivo de la construcción del propio Derecho Internacional y no a la inversa. El caso concreto de que sobre un territorio se afirme como independiente una comunidad política, que conforme una unidad de poder decisoria universal, constituye el punto original de enlace para todas las normas del Derecho internacional. En consecuencia, en la cuestión relativa al nacimiento de un Estado se trata, primariamente, de una situación no regulada por el derecho, la cual, por otra parte, no necesita estar regulada por él; se trata de una situación de hecho, consistente en que, sobre un territorio determinado, un Estado logre afirmarse tanto en el interior como hacia el exterior. Para el Derecho Internacional, el nacimiento de un Estado no es un hecho regulado por el propio Derecho Internacional, sino un hecho presupuesto.¹⁴¹

En este sentido, el Derecho Internacional tiene que aceptar el nacimiento de un Estado como un *fait accompli*. Por lo tanto, es equivocado plantearse si para el surgimiento de un nuevo Estado, y para su propia existencia, debe ser reconocido por los Estados ya existentes, ya que, lisa y llanamente, tiene que ser admitida su existencia, como fueron los casos, en su momento, de Israel y de la República Popular China, o la situación actual del Estado Palestino. Lo que tiene que ser reconocido por el Derecho en este *fait accompli* es su calificación de internacional. Heller ejemplifica el reconocimiento internacional de un nuevo Estado, con la figura del esclavo que se libera y se convierte en sujeto de derecho, ya que el hecho de adquirir el estatus de persona libre no tiene que ser reconocido por terceros. Así también, cuando un Estado nace, el hecho mismo de su nacimiento no requiere del reconocimiento de la comunidad internacional. Pero si

¹⁴¹ Cfr. HELLER, Hermann. *La soberanía. Op. cit.* pp. 266-270

el esclavo debe ser admitido como sujeto de derecho por una comunidad jurídica, su admisión exige determinados actos de voluntad de los miembros integrantes de la comunidad. Por lo tanto, el reconocimiento internacional de un nuevo Estado se refiere, exclusivamente, a la categoría de sujeto de derecho internacional y requiere, inevitablemente, de dos elementos: un acto de voluntad de quienes reconocen dicha categoría y la aceptación voluntaria efectuada por el Estado reconocido. En este sentido, antes de la consumación del reconocimiento, el nuevo Estado carece de subjetividad de derecho internacional y, en consecuencia, no pueden existir relaciones jurídicas entre él y quienes ya poseen la categoría de sujetos de derecho internacional, de la misma manera que no pueden establecerse relaciones jurídicas entre un esclavo y un sujeto de derecho. De tal forma, los únicos actos estatales que requieren un reconocimiento internacional, son aquellos que producen efectos normativos en el derecho internacional. Sin el reconocimiento, aún provisional del nuevo Estado, no puede hablarse de un sujeto de derecho internacional. Hablar de la existencia internacional o de la subjetividad internacional potenciales del Estado no reconocido tendría el mismo valor que hablar del esclavo como sujeto de derecho potencial o como una cosa de relevancia jurídica.¹⁴²

En resumen, el nacimiento de un Estado no puede ser regulado jurídicamente, así como también el reconocimiento internacional es un acto constitutivo de la subjetividad internacional. Esta última norma del Derecho Internacional consuetudinario es la prueba concluyente de que la relación entre el Derecho internacional y el Estado, debe ser entendida como una relación entre voluntad y norma y no como una relación entre órdenes jurídicos. De acuerdo con Heller, los desarrollos teóricos que anteceden el fenómeno del reconocimiento de nuevos Estados, recibieron en la práctica plena confirmación. Al respecto, pone dos ejemplos: la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos declaró, en el año

¹⁴²Conviene agregar que no existe ninguna norma jurídica que obligue a los Estados al reconocimiento del hecho como sujeto de derecho internacional. Pues el reconocimiento internacional se refiere exclusivamente a la personalidad internacional del nuevo Estado, circunstancia que no afecta sus determinaciones jurídico-estatales. *Cfr. Idem.*, pp. 270-272.

de 1808, que la soberanía del nuevo Estado era anterior al Tratado suscrito con Francia, donde este último lo reconocía, ya que dicha soberanía es “*anterior to and independet of the treaty*” (sic), por lo que el nuevo Estado podría determinar desde luego qué personas poseen su nacionalidad. Por su parte, el tribunal Federal Suizo sustentó la tesis siguiente en la ejecutoria de 5 de octubre de 1905: “Aun en el supuesto de que los actos de un Estado (un Estado presupone la existencia de un poder estatal, independientemente de que su reconocimiento haya sido negado en forma expresa por todos o por algunos Estados) no aparezcan como legítimos ante el Derecho Internacional, aún así, los actos internos del Estado que reúne los caracteres mencionados deben ser observados en su interior como si provinieran de un gobierno regular desde el punto de vista del Derecho Internacional, quiere decir, las instituciones de una comunidad de poder efectivo deben ser cumplidas por sus miembros, independientemente de que sean conformes o estén en contradicción con el Derecho Internacional.”¹⁴³

De estos ejemplos se desprende que el nacimiento y la muerte de un Estado soberano dependen de su existencia como un poder social de hecho; de lo cual se deduce, a su vez, que el nacimiento y la muerte del Estado no están determinados por el Derecho Internacional, sino que, por lo contrario, son ellos los que determinan el Derecho Internacional.¹⁴⁴

La Convención de Montevideo sobre Derecho Internacional ha afirmado categóricamente que “La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados.” Esta afirmación es conocida como el principio declarativo de Estado, cuestionado por los gobiernos de algunos países y los defensores de la teoría pura del derecho, ya que con este principio se permita la estatalidad de entidades no reconocidas universalmente, como fue el caso, ya señalado de la República Popular de China, o incluso la situación actual del Estado de Palestina. En relación con este tema, la Unión Europea, a través del Comité Badinter, comparte el principio declarativo de Estado, al manifestar

¹⁴³ Cfr. *Ídem.*, p. 270. Hay que tener presente que el estudio de Heller data de 1927.

¹⁴⁴ Cfr. *Ídem.*, pp. 270-274.

que la existencia de los Estados es una cuestión de hecho, mientras que el reconocimiento de otros es un factor únicamente declaratorio y no determinante de estatalidad. Por su parte, Suiza, también se ha adherido al principio, afirmando que "ni una unidad política necesita ser reconocida para convertirse en Estado, ni un Estado tiene la obligación de reconocer a otro. Al mismo tiempo, ni el reconocimiento es suficiente para crear un Estado, ni su ausencia lo suprime."¹⁴⁵

Por último, en relación con el reconocimiento internacional de gobiernos, nos encontramos que también, al igual que el de los Estados, ha sido común su manejo histórico como instrumento de condicionalidad política y económica, utilizado principalmente por los Estados fuertes, hegemónicos a nivel mundial o regional. Cabe recordar que la práctica del reconocimiento internacional de gobierno se da cuando en un Estado soberano, ya con estatus reconocido por la sociedad internacional, se presenta en su interior un cambio o sustitución del grupo gobernante o de sistema de gobierno, promovido generalmente por un movimiento revolucionario (guerra civil), o un golpe de Estado o cuartelazo. De ahí que, parafraseando a Calduch, los demás Estados de la sociedad internacional pueden aceptar o no la legitimidad de la representación jurídico-política ejercida por ciertos órganos o autoridades del nuevo gobierno, y eventualmente de los cambios o alteraciones que se puedan producir en dicho Estado.¹⁴⁶

Muchos Estados mantienen como postura oficial de su política exterior, en relación con el reconocimiento de gobiernos, la llamada *Doctrina Estrada*, como es el caso de España y México, la cual parte de la consideración de que tal reconocimiento es "una práctica insultante, ofensiva de la soberanía de otros Estados, que implica un juicio en los asuntos internos de otro país." Por lo tanto, no se hace ninguna declaración respecto a la naturaleza del nuevo gobierno, limitándose los terceros Estados al mantenimiento o retirada de sus agentes

¹⁴⁵ Cfr. Convención de Montevideo sobre Derecho Internacional.

¹⁴⁶ CALDUCH, Rafael, *Relaciones Internacionales op. cit.*, p. 145.

diplomáticos. Al final de cuentas, la postura es de la Doctrina Estrada es una forma de reconocimiento implícito.¹⁴⁷

El fenómeno del reconocimiento de gobiernos ha sido una constante histórica, principalmente de los países de América Latina y el Caribe, Asia y África, que en sus procesos de consolidación del Estado han experimentado gran inestabilidad política, que se manifiesta a través de golpes de Estado, cuartelazos y revoluciones, por lo que los nuevos gobiernos surgidos de este tipo de conflictos buscan, como primera acción de su política exterior, el reconocimiento internacional. El común denominador de estos países es que vivieron bajo el pacto colonial y después de sus independencias sustituyeron la relación metrópoli-colonia por el de centro-periferia, quedando subordinados en relaciones estructurales de dependencia, representadas en la figura de la relación contradictoria Norte-Sur. Además, durante la Guerra Fría, a esta relación Norte-Sur se le empalma el conflicto Este-Oeste, donde los movimientos de liberación nacional, revoluciones, guerras civiles y dictaduras de un lado como de otro, polarizaron los reconocimientos de gobiernos, en correspondencia con la bipolaridad entre el mundo capitalista y el mundo socialista.

En la actualidad se mantiene la condicionalidad del reconocimiento internacional de gobiernos, en cuanto a promover regímenes democráticos, garantizar los derechos humanos y mantener economías de libre mercado. El caso de la Unión Europea (UE) es particularmente ilustrativo, tanto por ser el principal oferente de ayuda al desarrollo del mundo, como por establecer oficialmente la condicionalidad política dentro de los principios que rigen su política exterior. La UE ha asumido la condicionalidad política para vincularse formalmente, a través de acuerdos, solo con Estados cuyos gobiernos mantengan sistemas políticos democráticos representativos. Pero para llevar a la práctica esta condicionalidad, ha impulsado la llamada “cláusula democrática”, la cual se ha ido

¹⁴⁷ La doctrina Estrada se deriva de la declaración hecha por el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, el 27 de septiembre de 1930. *Cfr.* GONZÁLEZ CAMPOS, Julio, SÁNCHEZ RODRIGUEZ, Luis y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Pilar. *Op. Cit.* p. 553-554.

incluyendo de manera progresiva en los acuerdos con los terceros países, y en sus diferentes versiones, permite apoyar acciones positivas de la democracia y los derechos humanos, así como sancionar, incluso con la suspensión de los acuerdos, cuando las acciones de un gobierno vayan en contra de los preceptos indicados.¹⁴⁸

En la resolución del Consejo Europeo del 28 de noviembre de 1991, se establece que “la Comunidad y sus Estados miembros harán constar de forma explícita la consideración de los derechos humanos como un elemento de sus relaciones exteriores con los países en desarrollo; se incluirán cláusulas democráticas en materia de derechos humanos en sus futuros acuerdos de cooperación. Se celebrarán debates periódicos sobre derechos humanos y democracia, dentro del marco de la ayuda al desarrollo, con el objetivo de lograr mejoras.” La resolución agrega que “en caso de violaciones graves y persistentes de los derechos humanos o de interrupción seria de los procesos democráticos, la comunidad y sus Estados miembros estudiarán respuestas adecuadas a la luz de las circunstancias, guiados por criterios objetivos y equitativos, poniéndose en prácticas medidas que pueden llegar, en caso necesario, hasta la suspensión de la cooperación con los Estados de que se trate.”¹⁴⁹

El tema de la condicionalidad, en el marco de la política de “cooperación internacional para el desarrollo” que promueve la Unión Europea, se ha debatido de manera permanente, ya que “no pasa de ser un instrumento de acción exterior puesta en manos de los múltiples intereses que la inspiran. Para evitarlo, como señala José Ángel Sotillo, la condicionalidad debería cumplir dos requisitos esenciales: que no se aplique el doble rasero en virtud de los intereses que la comunidad o alguno(s) Estado(s) miembros(s) pueda(n) tener con respecto a determinado país o región; y que la promoción de los derechos humanos y de las

¹⁴⁸Cfr. MORENO FERNÁNDEZ, Almudena. “La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea”. En *Serie Avances de Investigación No. 2*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. España 1996, p. 6.

¹⁴⁹ SOTILO LORENZO, José Ángel, *Un lugar en el Mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. Editorial Catarata, España 2006, p. 115

libertades fundamentales no implique solo que, por ejemplo, determinados países dejen de aparecer en los informes de Amnistía Internacional, sino que vaya ligada a una participación real de los ciudadanos en la vida pública y una justa distribución de los recursos.”¹⁵⁰

¹⁵⁰ SOTILLO LORENZO, José Ángel, “Cooperación para el desarrollo y derechos humanos en la Unión Europea”, *Tiempo de Paz* 31, España 1994. p70. Ver También LÓPEZ MÉNDEZ, Irene y SOTILLO LORENZO, José Ángel. “¿Sirve la condicionalidad para promover el respeto de los derechos humanos?”, Ed. IUDC, España 1995. Citado en MORENO FERNÁNDEZ, Almudena. *Op. cit.* p.9.

3. Las corrientes doctrinales y el origen del Estado

Las comunidades humanas han transitado en su organización desde la familia hasta el Estado, pasando por el clan, la tribu y el pueblo. Su paso de sociedades nómadas a sedentarias, o sea la ocupación de un territorio de manera permanente, fue determinante para su organización política en lo que se considera la base espacial donde se fincará el Estado, adquiriendo diferentes formas de gobierno en el tiempo, que incluye ciudades-Estado, imperios, teocracias, entre otras. Durante varios milenios, lo que prevaleció fueron las ciudades-Estado, compuestas en muchos casos por una capital regida por sacerdotes y rodeada de un hinterland tributario. Hacia el año 2500 antes de nuestra era, algunas ciudades mesopotámicas, entre ellas Ur y Lagash, empezaron a levantar imperios tributarios regidos por guerreros. La unificación llevada a cabo por Hamurabi en Mesopotamia meridional se produjo siete siglos después de la formación de los primeros imperios en esa región. Desde entonces, la coexistencia de Estados sustanciales y ciudades numerosas han caracterizado a las grandes civilizaciones, desde Mesopotamia y Egipto hasta China y Europa.¹⁵¹

Cabe recordar que fue entre los siglos XV y XVI cuando se da el paso del significado común del término *status* de “situación” a “Estado”, en el sentido moderno de la palabra, el cual sustituyó paulatinamente los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de una comunidad humana sobre un territorio, en virtud de un poder de mando: *civitas* en latín que traducía el griego (polis), y *res publica*, con lo que los escritores romanos designaban al conjunto de instituciones políticas de Roma, precisamente de las

¹⁵¹ Cfr. TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990*. Edit. Alianza Editorial, España, 1992, pp. 20-21

civitas". Además, la palabra Estado se impuso por difusión de la obra *El Príncipe* de Maquiavelo.¹⁵²

El significado principal de la intención del concepto Estado, es el de la organización del poder político en una sociedad. Esta organización, de acuerdo con Bobbio, se construye a partir del monopolio de la violencia.¹⁵³ Es la capacidad del uso de la fuerza la que establece la base sobre la cual se desenvuelve el ordenamiento político-jurídico de una sociedad, ya que la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre. Quien detenta el uso de este medio, excluyendo a todos los demás dentro de un territorio delimitado tiene la soberanía entendida como *summa potestas*, como poder supremo; *summa* en el sentido de que no reconoce superior alguno, suprema en el sentido de que no tiene ningún poder por encima de sí misma. Así, el uso de la fuerza es condición necesaria del poder político, pues es este el que establece los parámetro de convención.¹⁵⁴

En correspondencia con el significado principal del concepto Estado, se ha presentado una discusión en torno a la siguiente interrogante: ¿A partir de qué época o momento histórico se puede hablar de Estado. Al respecto, existen dos enfoques sobre el origen del fenómeno Estado: el de la continuidad en la evolución natural de la organización social y el de la discontinuidad de dicha evolución. En el caso del enfoque de la continuidad, el Estado nace de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa). De ahí que se pueda utilizar la palabra Estado para identificar a todas las comunidades humanas que se han organizado políticamente en un territorio determinado. Por su parte, el enfoque de la discontinuidad, afirma que la palabra Estado surge para

¹⁵² Cfr. BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, edit. Fondo de Cultura Económica, México D. F. 1994, pp. 86-87.

¹⁵³ Bobbio diferencia el poder político (monopolio de la violencia, siguiendo a Max Weber), del poder económico (riqueza-influencia) y del poder ideológico (saber-influencia). Cfr. *Ídem*. p. 92.

¹⁵⁴ *Ibidem*. pp. 92-108.

identificar una realidad nueva, que nace de la crisis de la sociedad medieval europea; por lo que sólo se debe utilizar la palabra Estado, a partir del surgimiento de la sociedad capitalista.¹⁵⁵ Si bien se ha reiterado que la palabra Estado se arraiga a partir del siglo XVI en la filosofía y teoría política, nosotros partimos del enfoque de la continuidad, por lo que hemos utilizado el término de Estado moderno para identificar al Estado soberano, para especificar su carácter histórico y presencia en los últimos quinientos años.

En este sentido, el análisis nos conducen por fuerza, a indagar sobre el origen del Estado moderno, a concentrarnos en los procesos de formación y consolidación de los Estados soberanos europeos, que variaron en el tiempo en cada país, dependieron del comportamiento particular en cada caso de la relación entre las variables económica y militar; es decir, del desarrollo del capital y de la coerción ejercida tanto hacia el interior, para mantener el orden y la cohesión, como hacia el exterior a través de la guerra.

El surgimiento del Estado moderno en Europa y su imposición internacional a través de su prolongada hegemonía mundial, se debe, según Tilly, a que no prevaleció en Europa el sistema de imperios regionales, como si sucedió en Asia, África y América después del X de n.e. Ello se debe, en cierta forma, a que en Europa se presentó una relación estrecha entre ciudades y Estados, “pues la coincidencia de una red urbana tupida e irregular, con la división en numerosos Estados bien definidos y más o menos independientes, acabaría por diferenciar a Europa del resto del mundo. Tras la cambiante geografía de ciudades y Estados operaba la dinámica del capital (cuya esfera predilecta eran las ciudades) y la coerción (que cristalizó ante todo en los Estados).”¹⁵⁶

Las explicaciones históricas del surgimiento del Estado moderno europeo y de las particularidades que asume dicho proceso en cada país, se diversifican en

¹⁵⁵ *Ibidem.* p. 89.

¹⁵⁶ Cfr. TILLY, Charles, *op. cit.*, p. 25.

varios enfoques analíticos, que Tilly los detalla y critica, incorporando su propio enfoque. Los enfoques son los siguientes:¹⁵⁷

- **Análisis estatista.** Es un modelo explicativo donde la guerra, las relaciones internacionales y el cambio político en la formación del Estado, se abordan como partes de un proceso con independencia parcial del cambio económico, que se presenta ante todo como consecuencia de acontecimientos ocurridos en el interior de los Estados. La mayor parte de las interpretaciones estatistas sobre la formación del Estado, se adaptan con mayor facilidad al uso convencional del término guerra, dando que explican la transformación del Estado francés, el otomano o el sueco como consecuencia de acontecimiento y procesos dentro de su propio territorio. Por lo tanto, las hipótesis de este análisis se disuelven en particularismos y teologías, pues explican porque la forma moderna de un Estado surgió sobre la base del carácter especial de una población y una economía nacional. Además, soslayan la existencia del aquellos de Estados que florecieron en su día para luego desaparecer, como Moravia, Bohemia, Borgoña y Aragón, entre muchos más.
- **Análisis geopolítico.** Otorga especial importancia al sistema internacional como configurador de los Estados. Las hipótesis geopolíticas sostienen de ordinario que las relaciones entre los Estados poseen una lógica y una influencia propias, y que, por consiguiente, la formación del Estado responde en buena medida al sistema vigente de las relaciones interestatales. Su enfoque es un valioso correctivo para el internalismo de los análisis estatistas, pero no proporciona una guía clara para la búsqueda de los mecanismos que ligan las formas particulares de los Estados a posiciones específicas dentro del sistema internacional.

¹⁵⁷ Cfr. *Idem.*, pp. 26-60.

- **Análisis del modo de producción.** Este modelo contribuye con muchas ideas perceptivas sobre las luchas por el control del Estado, pero ofrece sólo vagos indicios sobre las razones que explican las variaciones en torno a la forma y actividad de dicho control en aquellos Estados con modos de producción similares.
- **Análisis del sistema mundo.** Las hipótesis del sistema mundo no han logrado hasta el momento formular una teoría articulada que establezca la relación entre lo que son las estructuras organizativas del Estado y su posición dentro del sistema mundial. Así pues, la interpretación que ofrece Wallerstein sobre la hegemonía holandesa en el siglo XVII, no suministra explicación alguna de la estructura del Estado holandés; en particular, de que este país pudiera prosperar con un Estado nacional mínimo, en un momento en que sus vecinos estaban creando inmensos funcionariados civiles y ejércitos permanentes.
- **Análisis alternativos.** Son análisis que no encajan en ninguno de los anteriores, pero se les reconoce su aportación explicativa sobre el surgimiento del Estado moderno europeo. Los representan los enfoques de Barrington Moore, Stein Rokkan y Lewis Mumford. De Moore se le reconoce su análisis de la relación entre terratenientes y gobiernos autoritarios, así como de la burguesía y la democracia. Su hipótesis central partía de que en aquellos Estados donde sobrevivieron los grandes terratenientes a la transición a la agricultura intensiva de cultivos comerciales, se mantuvieron gobiernos autoritarios hasta la época contemporánea. Mientras que en los Estados donde predominó la burguesía, se impuso alguna forma de democracia. En relación con Rokkan, se le reconoce su análisis cartográfico, representando la variación entre los Estados Europeos en mapas esquemáticos en los que figuraba una dimensión norte-sur, que refleja la influencia variables de las iglesias católica y ortodoxa, una separación entre este-oeste de periferias marítimas, imperios-nación marítimos, una franja de ciudades-estado,

imperios-nación continentales y territorios de amortiguación, además de variaciones más sutiles dentro de estas dos dimensiones. Respecto al análisis de Mumford, se le reconoce la relación que plantea entre la concentración del poder político y la expansión de los medios de producción, como factor determinante en el impulso del crecimiento de las ciudades. Por debajo de un umbral en que se unen niveles mínimos de poder y producción, sólo existen aldeas y bandas. Por encima de ese umbral, el carácter de las ciudades depende de los niveles de poder y producción, relativos y absolutos: unos niveles modestos y equilibrados de poder y producción dieron a la *polis* clásica y a la ciudad medieval su coherencia; un crecimiento excesivo de poder político informaba la ciudad barroca; la hipertrofia productiva creó los *Coketowns* industriales del siglo XIX, y enormes concentraciones en ambas direcciones han producido las abrumadoras ciudades de hoy.

- Análisis del capital y la coerción. Este enfoque es también alternativo, corresponde a Tilly. Lo dejamos hasta el final de la relación de enfoques, porque es el propio Tilly quien propone dicha relación, de la cual se distancia, para proponer su propio modelo de análisis, el cual compartimos. Su modelo parte de la relación entre la política concentrada en la coerción (la guerra) y la economía concentrada en el capital. A partir del comportamiento de cada uno de estos elementos y su relación, se presentan las historias alternativas de la formación del Estado moderno en los diferentes países europeos, en tanto que se dio una serie de combinaciones en continua variación entre: capital acumulado y concentrado, coerción acumulada y concentrada, preparación para la guerra; y posición dentro del sistema internacional. De estas combinaciones, la que ha conducido a la formación de Estados que se han convertido en su momento en potencia, es cuando la acumulación y concentración de capital y de medio coercitivos crecen juntos y producen organizaciones diferenciadas que controlan los principales medios de

coerción concentrados dentro de territorios bien definidos y ejercen prioridad en algunos aspectos sobre todas las restantes organizaciones que operan dentro de dicho territorio. Los esfuerzos para subordinar a los vecinos y luchar contra rivales más lejanos crean las estructuras del Estado en la forma no sólo de ejércitos, sino también de personal civil que reúne los medios para sostener los ejércitos y que organiza el control regular de los gobernantes sobre el resto de la población civil.

En el marco general de las contribuciones de los diferentes enfoques o modelos analíticos de corte histórico expuestos, es importante tener en cuenta que la heterogeneidad de formas de organización estatal de las sociedades europeas, compartieron una experiencia integradora, producto de sus guerras intermitentes, que fue determinante en la consolidación del Estado moderno o Estado soberano y su proceso de homogenización: las negociaciones internacionales que condujeron a la Paz de Westfalia, condensadas en los Tratados de Osnabrück y Münster. Estas negociaciones establecieron los principios fundamentales de una sociedad de Estados soberanos, a partir del reconocimiento de un estatus legal de igualdad jurídica de los 39 Estados registrados: si un príncipe afirma su estatus soberano como medida de protección, seguridad y continuidad para su Estado, está concediendo afirmaciones similares para otros Estados. Además, se estableció la prohibición de interferencia en los asuntos internos de los Estados por la iglesia y el emperador; dándole al Estado soberano el monopolio de hacer tratados; mediante la confirmación del principio de igualdad; y mediante el establecimiento necesario del principio de consenso como para llegar a acuerdos en un tratado. En este sentido, entre los acuerdos más importantes de los Tratados de Westfalia, destacan los siguientes:¹⁵⁸

- Denegar el derecho de la iglesia de intervenir en las cuestiones civiles y seculares de los príncipes.

¹⁵⁸ Cfr. HOLSTI, Kalevi J., *Taming the sovereigns*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2004, pp. 121-123.

- Prohibición en contra de Estados y príncipes que intenten convertir uno u otro sujeto.
- No interferir en los asuntos internos de otros Estados. El tratado (art 64) contiene una prohibición en contra de los Estados y príncipes que intenten una autoridad imperial o se metan en los asuntos religiosos, de impuestos, y asuntos internos de otros Estados.
- La restauración del derecho de los miembros del imperio de realizar tratados y alianzas que no dañen al emperador. Esto sirvió para dar la autoridad exclusiva a los Estados en la suscripción de tratados, implicando una prohibición en contra de otras entidades, como duques y ciudades libres, entre otras figuras.
- La elaboración de estos principios, derechos y obligaciones se aplican igual para los Estados soberanos, al margen de su dimensión, poder militar y religión de sus habitantes.

Por otro lado, En el estudio de las diferentes corrientes doctrinales sobre el Estado existe la idea generalizada de que el enfoque sobre su origen define la esencia misma de cada una de las corrientes. Además el Estado es un ente históricamente maleable que se va ajustando a las circunstancias que su propio entorno nacional e internacional le establece, por lo que se puede afirmar que, a partir de la conjunción de los elementos que hacen posible que el Estado surja y se mantenga en el tiempo, su capacidad de adaptabilidad es un factor propio de su especificidad; es decir, entre los elementos o variables que determinan la especificidad del Estado existe la de su maleabilidad, lo que permite ajustarse a múltiples circunstancias sin perder su carácter de Estado.

Bajo esta perspectiva, consideramos que es necesario revisar las distintas doctrinas sobre el origen del Estado. Por lo general se acepta que las doctrinas se dividan en dos corrientes. Así, para Rafael Calduch, siguiendo a Poulantzas, existen dos tendencias claramente diferenciadas: una corriente formalista, de carácter juricista, y una corriente materialista, sustentada en el pensamiento

marxista.¹⁵⁹ Para John Hobson, dentro del espectro de las Ciencias Sociales, teóricos provenientes de diferentes disciplinas han establecido las teorías del Estado dentro de dos marcos genéricos: una corriente normativa, que reflexiona sobre cuáles serían las formas más apropiadas y deseables del Estado y de la comunidad política, y una corriente explicativa, que se centra en quién controla, o que da forma, al Estado y su comportamiento. Agrega que en la práctica, la línea que separa estas dos formas genéricas es borrosa, dado que las preocupaciones normativas se arrastran a menudo a la teoría explicativa.¹⁶⁰

Respecto a la primera corriente coinciden Calduch y Hobson, en tanto que la tipifican a partir de su carácter formalista o normativo. Pero en la segunda corriente, a diferencia de la claridad en que la ubica Calduch dentro de la concepción materialista del pensamiento marxista, en el caso de Hobson no se precisa ni hay claridad a qué tipo de teorías corresponde la corriente “explicativa”, por lo que provoca confusión.

Para George Burdeau existen tres corrientes sobre el origen del Estado. Las dos que contempla Calduch, aunque Burdeau ubica la concepción marxista dentro de un espectro más amplio que él denomina como corriente del conflicto, y una tercera que es la corriente contractualista, que va más lejos en cuanto al objetivo específico de explicar el origen del Estado. Siguiendo a estos dos autores, abordaremos la explicación de las tres corrientes.

3.1. La corriente formalista-normativa.

Los antecedentes de esta corriente los encontramos en la teoría naturalista, que parte de la idea de que el surgimiento del Estado se da por un hecho natural derivado del instinto de sociabilidad de las colectividades humanas. Esta teoría tiene en una de sus líneas de interpretación a la doctrina del origen providencial

¹⁵⁹ *Cfr. idem.*, pp. 113-117.

¹⁶⁰ HOBSON M. John. *The State and International Relations*. Cambridge University Press, United Kingdom, 2000, p. 2.

del Estado que parte de la idea de la necesidad del Estado como producto de las propias leyes divinas. Como señala Georges Burdeau, la necesidad del Estado se sustenta bajo la siguiente reflexión: “así como la sociedad es un hecho necesario, independientemente de la voluntad humana pero deseado por Dios, así también el Estado es resultado de una ley ineludible a la cual los hombres no podría sustraerse sin caer a un estado de barbarie incompatible con su naturaleza”.¹⁶¹

De tal forma, los naturalistas que se sustentan en el instinto de sociabilidad que incitan a los hombres a vivir en comunidad se empatan con la perspectiva del derecho natural, cuyo referente a las leyes divinas conducen a una perspectiva idealista extrema que ubica a este enfoque dentro del solipsismo.

La otra línea de interpretación es la que conduce a la doctrina del positivismo jurídico, según la cual no hay derecho digno de este nombre si no es en el orden jurídico positivo; es decir, prácticamente en el Estado. La teoría positivista coincide con la perspectiva de la aparición del Estado como un hecho natural. Inclusive fortalece su posición, puesto que al negar la existencia del derecho fuera del Estado, hace a un lado o evaden de manera radical toda explicación jurídica del nacimiento del mismo. Pero el positivismo encuentra su originalidad en la manera de concebir el hecho inicial generador del Estado, lo que lo distingue de los naturalista “puros”, ya que mientras éstos dejan en la imprecisión las circunstancias originales de donde procede el Estado, debido a que ubican en el mismo plano el papel de los jefes, el juego de las conciencias individuales, las circunstancias históricas o sociales particulares, la influencia del medio físico y sólo ven en la institución estatal el resultado de diversas fuerzas heterogéneas; por el contrario los juristas positivistas, sin negar la acción de esas fuerzas, las unen en un haz convergente que desemboca en un hecho preciso generatriz del Estado: la organización de la colectividad. Por lo tanto, el positivismo solo retiene un hecho como verdadero creador desde el punto de vista

¹⁶¹ BURDEAU, Georges. *Tratado de Ciencia Política*. Tomo II (El Estado), Volumen I (La Formación del Estado), Traduc. Brunilda Gordon, UNAM, ENEP-Acatlán, México, 1985, p. 26.

jurídico: la constitución. Así el Estado debe su existencia al hecho de que posee una constitución.¹⁶²

De acuerdo con Calduch, la corriente formalista-normativa “se caracteriza por la consideración del Estado como una entidad jurídica, política y social dotada de personalidad propia, independiente, neutral y desprovista de historicidad.”¹⁶³ Entre los principales defensores del formalismo estatalista, destacan un número importante de iusinternacionalistas, para quienes el Estado soberano, que no acepta ningún poder externo a él, está sometido a la autoridad del Derecho Internacional Público, como conjunto de normas reguladores de las relaciones interestatales que emanan directamente de la voluntad de los propios Estados. De tal forma, para los juristas que sostienen tales principios, el Estado aparece como una realidad dotada de personalidad jurídica, con evidente y ficticia equiparación con la capacidad jurídica atribuida por el ordenamiento estatal a las personas físicas, principales destinatarios del derecho natural.¹⁶⁴

3.2. La corriente del conflicto o materialista

Esta corriente tiene un substrato materialista, pero las teorías que la integran se dividen entre las mecanicistas o funcionalistas y las dialécticas o marxistas. Ambas se fundamentan en el principio de que el Estado surge por las rivalidades y luchas que existen al interior de una colectividad humana entre grupos sociales antagónicos, donde uno logra imponerse sobre otro, sometiéndolo. Pero para lograr mantener tal sometimiento requiere del Estado. Esta corriente ha tenido numerosos seguidores y mantiene una fuerte presencia en torno a la explicación de los orígenes del Estado. Se parte de la idea de que el privilegio de la conquista y dominación de un grupo sobre otro, donde se origina una clase dominante que se instala en un territorio determinado, definiendo sus límites que señalan la extensión de su soberanía; es decir, del Estado. De hecho, la teoría del conflicto

¹⁶² *Cfr. idem.*, pp. 51-57.

¹⁶³ CALDUCH, Rafael, *op. cit.*, p. 113.

¹⁶⁴ *Cfr. idem.*, p. 144.

ve en la institución del derecho de propiedad el resultado de la conquista, ya que por una parte se afirma en provecho de los vencedores, ratifica su supremacía y, por otra parte, otorga al trabajo al que se obliga al grupo sometido su significación económica, como factor de la interdependencia social. En este sentido, la propiedad privada es lo que va a definir la estructura social de una comunidad, empezando por el propio Estado que asume como suyo un determinado territorio apropiándose de él.¹⁶⁵

La teoría del conflicto reconoce la presencia de los factores externos en la constitución del Estado, ya que las vecindades y rivalidades por los territorios y recursos entre colectividades humanas diferenciadas favorecen las iniciativas de los grupos dominantes por alcanzar la integración política y conformarse en Estados. En este sentido, la teoría del conflicto se extiende a las relaciones entre sociedades políticamente integradas; o sea entre Estados, que en esencia pueden ser consideradas como relaciones internacionales, donde la conquista de unas sobre otras, es lo que ha conducido históricamente a la ampliación de los territorios de los Estados nacionales, así como de la conformación de los pactos coloniales. Desde esta perspectiva, en el trasfondo de la teoría del conflicto encontramos el ámbito extremo en el que opera el Estado, ámbito que internaliza al propio Estado y hace posible las políticas de conquista y sometimiento que se reproducen en la historia y que forman parte de las estrategias del imperialismo de antaño y del nuevo, léase hoy el caso de Irak.

3.2.1. Las teorías mecanicistas

Las teorías del conflicto mecanicistas hacen aportaciones a la concepción del origen del Estado a partir de los siguientes principios: a) todo Estado es un Estado de clase; b) el Estado se origina en una diferenciación de hecho entre dos grupos de individuos, entonces no puede ser explicado jurídicamente; y c) es el

¹⁶⁵ Cfr. BURDEAU, Georges, *op. cit.*, pp. 27-29.

organismo estatal el que, al establecer una jerarquía, crea la unidad social del grupo que vive dentro de los límites fronterizos. Por lo tanto, la comunidad como tal no existe antes del Estado; es decir, el Estado es el que la da sentido y cohesión a la comunidad. A partir de estos principios, Burdeau reconoce como válidos tres criterios que sustentan la doctrina del conflicto. En primer lugar, que la lucha de grupos (la conquista incluida) interviene en gran medida en la situación en la que procede el Estado; es decir, el Estado debe estar precedido por una separación entre los que mandan y los que obedecen (obvio que la realidad no es tan mecánica, ya que los que mandan tienen que promover ciertos principios, normas o leyes de comportamiento, que ellos mismos tienen que respetar). En segundo lugar, la doctrina del conflicto ofrece la ventaja de insistir en el papel de la organización en la génesis del Estado; ya que ante todo el Estado es un orden válido para determinada colectividad. Por último, se reconoce como positivo de dicha doctrina que sustente una visión realista de la concepción del origen del Estado.¹⁶⁶

Así como Burdeau reconoce los aspectos positivos de la teoría del conflicto, también plantea una serie de críticas que estimamos que algunas son cuestionables. La primera crítica que formula está referida a los alcances de dicha doctrina, ya que según él, solamente es aplicable a aquellos Estados que podrían llamarse originarios, por lo que no se podría aplicar a los Estados más modernos. En este sentido, la doctrina del conflicto carece de generalización, lo que le resta objetividad.¹⁶⁷ Consideramos que Burdeau no tiene razón al reducir la doctrina del conflicto únicamente para aquellos Estados originales, ya que en el proceso de consolidación de todo Estado, original o reciente el factor lucha, dominación e imposición por la fuerza del proyecto del grupo dominante es el factor determinante.

¹⁶⁶ *Ibidem.*, p. 31.

¹⁶⁷ *Ibidem.*, pp. 32-33.

La crítica de la falta de generalización de la teoría del conflicto, la extiende Burdeau a un fenómeno que dicha la teoría no puede explicar: la formación de los nuevos Estado nacidos de la descolonización. Según él, en estos países el Estado es un producto de importación y para afirmarse deberá pasar por todas la etapas que los viejos países han preparado para su advenimiento.¹⁶⁸ Obviamente Burdeau está equivocado, ya que los diferentes periodos del expansionismo capitalista en el mundo promovió esquemas de conquista y coloniaje de los países europeos con el resto del mundo, donde crearon, a través de la imposición formas e instituciones que correspondían a la realidad y funcionamiento de los Estados dominantes (esquemas de subordinación metrópolis- colonias), reproduciendo instituciones estatales que quedan como referentes hereditarios para los nuevos países en sus procesos de independencia y la consolidación de sus respectivos Estados. Además, es importante no soslayar que el sistema internacional que se ha venido imponiendo en los últimos quinientos años tiene como referente hegemónico la teoría y filosofía política del Estado moderno, que surge y se desarrolla en Europa y es impuesto al resto de mundo. De ahí que los nuevos Estados producto de los procesos de descolonización, surgen insertados en dicho sistema, donde su reconocimiento internacional como nuevas entidades políticamente integradas se realizará bajo el principio del reconocimiento internacional de los nuevos Estados, lo que en otorga a estos últimos el carácter de actores internacionales y sujetos del Derecho Internacional.

La segunda crítica se refiere a la supuesta excesiva generosidad con la cual atribuye dicha teoría el calificativo de Estado. Pero está crítica, cabe señalarlo, la realiza Burdeau desde el trasfondo de la perspectiva jurdica. Según él, hablar del Estado desde el momento en que un grupo primitivo es sometido por otro, y utilizar el mismo concepto para hacer referencia al Estado moderno no es lo correcto. Burdeau afirma, que si bien la estructura del Estado moderno se transforma al mismo tiempo que evolucionan las ideas relativas a su finalidad; se adapta según los ataques que debe rechazar y cambia según el medio al que a la

¹⁶⁸ *Idem.*, pp. 36-38.

vez domina y sufre; todo ello no significa que su profunda esencia sea alterada o halla sido modificada por las transformaciones políticas hasta el punto en que puede afirmarse que el Estado de hoy es un fenómeno cuyos elementos son nuevos en su totalidad. Agrega que no se puede hablar del Estado refiriéndose a tribus bárbaras que invadieron el territorio de un pueblo menos resistente como los mongoles en la Europa central o los Visigodos en España. La duda aumenta más cuando se piensa en el vacío intelectual que separa a los imperios antiguos del Estado moderno. Aquí es donde Burdeau recurre abiertamente a la crítica desde la perspectiva jurídica, al señalar que es posible que el calificativo estatal facilite las clasificaciones de los historiadores o los sociólogos, pero los juristas no pueden quedar satisfechos con ello, ya que el Estado no es un simple cuadro histórico que enmarca los hechos más importantes, sino que es el objeto de su propia ciencia.¹⁶⁹

La tercera crítica se refiere a las insuficiencias de la explicación de la teoría del conflicto en función de la exageración en la que se cae cuando se considera que únicamente la conquista puede producir una estratificación del grupo social primitivo. Burdeau señala que la diferenciación es natural en las sociedades humanas. Una guerra puede ser precipitada pero de ninguna manera es indispensable. Sin conflicto la jerarquía se establecerá por las necesidades económicas o por juicios de valor que dominen en el grupo respecto a la superioridad de cualquier clase.¹⁷⁰ Esta afirmación de Burdeau nos parece bastante idealista, ya que cualquier imposición jerárquica o de dominio de algún grupo sobre otro se establece de manera violenta, y más aún para imponer “necesidades económicas” del grupos dominante. Por otro lado, al insistir exclusivamente sobre el fenómeno de la dominación, la doctrina del conflicto se opone a la existencia de toda unidad psíquica de grupo en el que va a aparecer el Estado. Por el contrario, la conquista vendría a poner fin a la exteriorización de la mentalidad del grupo sometido. Cabe admitir que se conceda una gran

¹⁶⁹ *Idem.*, p. 33-35.

¹⁷⁰ *Idem.*, p. 35.

importancia a la acción de la minoría gobernante en la formación de la unidad moral de la colectividad, pero es difícil ver en esto el único factor de la cohesión nacional. Algunos señalan que la nación es anterior al Estado y sobre esta base que el poder ejerce su acción coordinadora a través de las instituciones políticas.¹⁷¹

Por último, según Burdeau, la teoría mecanicista del conflicto deja sin resolver el problema de las relaciones entre el derecho y el Estado, por lo cual esta teoría se coloca exclusivamente desde el punto de vista histórico o sociológico. En concreto hacer del Estado el producto de una lucha entre grupos sociales, es renunciar a ver el momento de su formación y tomarlo como una institución jurídica. Ahora bien, tarde o temprano éste se convierte en una institución jurídica. La pregunta aquí es ¿Cuándo se transforma el Estado en una institución jurídica? Para los juristas el Estado surge como tal si tiene el atributo de institución jurídica.¹⁷²

3.2.2. La teoría marxista

En el espectro general de la corriente del conflicto, la concepción marxista del Estado es la más importante, porque es la más acabada y de mayor efecto ideológico en las luchas políticas por el poder. Un aspecto que llama la atención en los tratados sobre el estudio del Estado, es el lugar preponderante que todos ellos le atribuyen, para bien o para mal, a la teoría marxista; lo que se puede explicar en la medida de que el objeto de estudio central del marxismo es el Estado; o dicho de otra forma, la teoría marxista es una teoría del Estado.

Además, la relevancia de la teoría marxista del Estado en el marco general de la doctrina del conflicto, es que sostienen que el Estado es el resultado de una lucha, pero no de cualquier lucha, sino aquella que constituye el motor de la

¹⁷¹ *Idem.*, p. 36.

¹⁷² *Idem.*, p. 38-39.

dinámica de la política y del poder: la lucha de clases. Al respecto, Jordi Solé-Tura afirma que: “El elemento fundamental de la teoría marxista del Estado es que todas las relaciones sociales son relaciones de clase, que la lucha entre las clases es el motor de las transformaciones históricas y que el Estado, como elemento de la superestructura social, no está por encima ni al margen de la lucha de clases sino que se sitúa de lleno en su centro. (...) A partir de aquí, el análisis concreto del Estado liberal-representativo como poder de clase a mediados del Siglo XIX llevó a Marx y Engels a la conclusión de que dicho Estado, por encima de su apariencia de igualdad jurídica y de democracia formal era un sistema fundamentalmente represivo que se perfeccionaba continuamente como instrumento de dominación de las clases que controlaban los medios de producción.”¹⁷³

De acuerdo con Calduch, el análisis del Estado para Marx, debe partir de la consideración de los vínculos que se desarrollan entre las relaciones de producción y las formas de organización social y política cuya máxima expresión es el Estado. Únicamente a partir de la investigación de la relación dialéctica entre ambas formas de vinculación societaria (la económico-productiva y la político-social) se llega a comprender al Estado capitalista, por encima de especulaciones teóricas.¹⁷⁴

Marx opone al idealismo hegeliano, que establece el predominio del Estado sobre la sociedad civil (concebida como sociedad económica), la supremacía del mundo real. Es decir el predominio de la sociedad económica que requiere del Estado para imponerse. De ahí que el Estado sea un instrumento de clase. Así una clase establece su poder en un primer momento correspondiendo a su situación económica. Luego una segunda fase comienza cuando la clase que ocupa la posición dominante trata de mantener su dominio sobre la otra clase, para evitar ser desposeída por ella. Por ello requiere del aparato estatal para

¹⁷³ SOLÉ-TURA, Jordi, “El Estado como sistema de aparatos e instituciones”, en SOLÉ-TURA, Jordi, BOBBIO, Norberto, *et. al. El marxismo y el Estado*. Ed. Avance, España, 1976, p. 11.

¹⁷⁴ CLADUCH, Rafael, *op. cit.*, p. 117.

conservar su dominio. El marxismo utiliza el término aparato estatal en lugar del Estado, ya que así reúne en un mismo concepto la función política y la función administrativa del Estado. De acuerdo con Lenin, el Estado surge en el momento y en la medida en que las contradicciones de clase no pueden ser conciliadas, por lo que para que esos antagonismos no destruyan a la sociedad, una fuerza se colocará por encima de ellos (el Estado), a fin de moderar los conflictos y mantenerlos dentro de los límites del orden.¹⁷⁵ En resumen, el Estado es concebido por el marxismo como un instrumento de opresión de la clase burguesa sobre la clase asalariada, por lo que desconoce las funciones de gobernabilidad del Estado y promueve su desaparición.

Burdeau no está de acuerdo con las tesis marxista del desconocimiento de las funciones del Estado, ni tampoco con la de su debilitamiento. Respecto al primer aspecto, acepta que en muchos países la organización estatal haya servido para asegurar la preponderancia de un grupo o clase social que se haya reservado el control del Estado, pero el nacimiento del Estado como tal parte de la preocupación por dar al poder el fundamento que los separe de los intereses de un grupo particular. Según Burdeau, el Estado cumple una función unificadora, ya que por el propio Estado el poder se convierte en una fuerza aferente a la comunidad entera y se debe constatar el sentido de una evolución histórica que va en contra de lo que afirma el marxismo y que muestra como gracias al Estado el grupo en su totalidad asume la responsabilidad de su destino. La dialéctica del orden y del movimiento solo se logra por intermedio de un poder estatizado. La concepción marxista del origen del Estado esta exageradamente marcada por la asimilación de la totalidad de la vida política a la lucha por el poder. La permanencia de esa pelea incluye también el ejercicio del poder. Si el Estado se redujera al puro esfuerzo por mantener una opresión, habría que aceptar que esta es muy amable puesto que millones de gobernados piden la intervención del Estado para el mejoramiento de su condición.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Cfr. BURDEAU, Georges, *op. cit.*, pp. 39-41.

¹⁷⁶ *Idem.*, pp. 42-43.

Sobre el segundo aspecto, la tesis del debilitamiento del Estado, Burdeau cuestiona la perspectiva marxista de su desaparición. Para los marxistas el Estado debe desaparecer cuando se arribe a la etapa comunista; sin embargo Marx no se diferencia de los individualistas liberales para quienes el poder también era un mal. La tesis de la desaparición del Estado no fue inventada por Marx. Ya Fichte escribía que “el Estado debe su existencia a la desigualdad y debe desaparecer al mismo tiempo que esa desigualdad”. Lo que busca Marx “es la liberación del individuo, pero en tanto que el individualismo liberal ve esa liberación en la eliminación de las limitaciones estatales que se oponen al juego espontáneo de las fuerzas sociales, Marx lo concibe como la consecución de la abrogación del poder, el cual justifica la desigualdad de la estructura social. En ambos casos las convicciones están orientadas por la visión de una sociedad libre.”¹⁷⁷

En resumen, Burdeau señala que el desconocimiento del papel del Estado es el que explica el error de Marx respecto al origen del Estado. EL marxismo contemporáneo está más cercano a la verdad, cuando justifica la supervivencia del Estado por la necesidad de construir la sociedad socialista. Tal parece que a Marx y a los liberales no se les ocurre que el Estado pueda ser el instrumento por medio del cual la sociedad ha de asumir la responsabilidad de su destino.¹⁷⁸

Antes de concluir este apartado sobre la corriente del conflicto o materialista, estimamos necesario reflexionar sobre el tema del fin del Estado, de acuerdo con la precisión que hace Bobbio, en cuanto a la necesidad de distinguir el problema de la crisis del Estado, del problema del fin del Estado, que son temas diferentes. Por crisis se entiende, por parte de los escritores conservadores, crisis del Estado democrático, en el sentido de que éste ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil. En el caso de los escritores socialistas o marxistas, es crisis del Estado capitalista, que se presenta cuando éste ya no

¹⁷⁷ *Ídem.*, p. 50.

¹⁷⁸ *Ídem.*, p.51.

logra dominar el poder de los grandes grupos de intereses en competencia entre sí. De tal forma, crisis del Estado quiere decir, de una parte y de la otra, crisis de un determinado tipo de Estado, no fin del Estado. Prueba de ello es que con las políticas económicas de la globalización neoliberal se ha puesto a la orden del día el tema de un nuevo contrato social, a través del cual se debería dar vida precisamente a una nueva forma de Estado. En relación con el tema del Fin del Estado, éste se encuentra íntimamente vinculado al juicio de valor positivo o valor negativo que históricamente se ha dado a la existencia de esta organización máxima de concentración del poder que tiene el derecho de vida y de muerte sobre los individuos que se confían a él o que lo sufren pasivamente. Por lo tanto, quien da un juicio positivo del Estado a no desea el fin del Estado, sino en todo caso el desarrollo gradual de las instituciones estatales. Pero, quien da un juicio negativo, calificará al Estado como un mal necesario o un mal no necesario.¹⁷⁹

El Estado como un mal necesario ha tenido dos interpretaciones: según si el Estado es juzgado desde el punto de vista de la primacía del no Estado-Iglesia o desde el punto de vista del no-Estado-sociedad civil. La primera interpretación es característica del pensamiento cristiano primitivo, donde el Estado es concebido como el remedio necesario al pecado, porque el pueblo es malvado y debe ser mantenido a raya con el miedo (Roberpierre), lo que en el pensamiento político realista sería definido como una antropología pesimista (Hobbes). En esta interpretación, el Estado está subordinado al poder superior de Dios y, por tanto, a la Iglesia, ya que si bien el Estado extirpa el mal, Dios y la Iglesia definen que es el mal. Esto conduce a que el Estado se resuelve en el ejercicio legítimo del poder coactivo, de un poder meramente instrumental, en cuanto presta sus servicios indispensables desde su naturaleza inferior a una potencia superior. Respecto a la interpretación del no-Estado-sociedad civil, ésta se centra en que la sociedad civil, bajo la forma de sociedad de libre mercado, pretende restringir los poderes del Estado como mal necesario y asumir la figura del Estado mínimo; figura que se vuelve el denominador común de las mayores expresiones del pensamiento

¹⁷⁹ Cfr. BOBBIO, Norberto. *Estado, ...op. cit.*, pp. 176-178.

liberal. La consecuencia principal es una concepción meramente instrumental del Estado, reduciéndolo únicamente a su función de poder coactivo, cuyo ejercicio al servicio de los detentadores del poder económico debería ser el de garantizar el desarrollo autónomo de la sociedad civil, transformándolo en un brazo secular propio de la clase económicamente dominante.¹⁸⁰

Por lo que toca a la concepción del Estado como mal no necesario, es obvio que tiene como piedra angular el fin del Estado, ya que presupone la existencia de una sociedad que puede vivir sin necesidad de un aparato coercitivo. En otras palabras: más allá del Estado mínimo que se ha liberado, en primer término del monopolio del poder ideológico, permitiendo el desarrollo de las más diversas creencias religiosas y opiniones políticas; y, en segundo término, del monopolio del poder económico, permitiendo la posesión libre y la transmisión libre de los bienes; se presenta, como último término, el de la emancipación frente al Estado, la sociedad sin Estado que se ha liberado de la necesidad del poder coactivo. Este ideal de la sociedad sin Estado, dio origen a una corriente del pensamiento político y a varios movimientos correspondientes, que desde finales del siglo XVIII hasta el día de hoy no han dejado de alimentar el debate político y realizar acciones de acuerdo con los ideales pugnados: el anarquismo. Esta corriente se ha sustentado, más que una convicción religiosa o en supuestas teorías científicas, en una concepción optimista del hombre, diametralmente opuesta a aquella que invoca al Estado fuerte para domar a “la bestia salvaje”.¹⁸¹

3.3. La corriente contractualista

Si bien la doctrina del origen convencional del Estado sustentada por Hobbes y Rousseau tiene un sustento materialista mecanicista, trasciende con mucho las teorías mecanicistas del conflicto. Además, esta doctrina ocupa un lugar especial en la teoría política, ya que sus hipótesis no tienen por objetivo central dar una

¹⁸⁰ *Idem.*, pp. 169-171.

¹⁸¹ *Idem.*, pp. 184-187.

explicación del origen del Estado, sino servir de fundamento a todo un sistema filosófico. Se trata más bien de la constitución de la sociedad política, en general, y no de la forma que ésta reviste en el régimen del Estado. En la filosofía política de Hobbes y Rousseau, el contrato social parte de la idea de una convención establecida entre los individuos con el objetivo de fundar al Estado; hipótesis racional cuya realización no necesita ser aprobada. Es decir, reviste una significación política que hace funcionar a la formación convencional de la sociedad como principio rector de la organización racional de las relaciones sociales, que va más allá de una explicación del Estado.¹⁸²

El Estado para Hobbes, es el cuerpo político que, a la vez que es artificial, está inscrito en la naturaleza. Artificial en cuanto ha sido creado por el hombre, pero se halla en la naturaleza porque el hombre lo crea en función de la inclinación de su ser natural. El individuo es entonces el elemento generador del Estado, pero un individuo de carne y hueso, movido por las pasiones que constituyen el patrimonio de la naturaleza humana. Patrimonio que constituye el derecho de cada individuo (en sentido figurado, no jurídico), para ejercer el poder que puede poner al servicio de su deseo y de su placer. Para Hobbes el derecho natural es la única norma que se impone al individuo: tiene derecho a todo lo que puede.¹⁸³

Sin embargo, como todos los seres humanos se hallan en la misma situación, resulta un enfrentamiento irremediable por el hecho de que cada uno tiene, sobre los demás, los mismos derechos que los demás tienen sobre él. De ahí que las relaciones humanas giren en torno a un estado de guerra de cada uno contra todos. La frase célebre de Hobbes: “El hombre es el lobo del hombre, por lo cual vive en un estado de guerra, en el que todos están contra todos”, resume su idea acerca de una sociedad regulada por el derecho natural. Pero las condiciones anárquicas que rigen el estado de naturaleza, mantienen en peligro permanente la existencia de los individuos, por lo que Hobbes reconoce que “la

¹⁸² *Idem.*, pp. 77-79. También ver SABINE, George. *Historia de la teoría política*. Traduc. Vicente Herrero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 341.

¹⁸³ *Cfr.* BURDEAU, Georges, *op. cit.*, pp.83-84. y SABINE, George, *op. cit.*, pp. 341-342.

paz y la cooperación tienen mayor utilidad para la propia conservación que la violencia y la competencia general, y la paz necesita de la confianza mutua”¹⁸⁴

Aquí es donde prevalece el aspecto racional regulador de la naturaleza humana sobre el aspecto instintivo de la búsqueda incesante del poder y la gloria. El hombre sufre por el juego de la mecánica de sus pasiones y se salvará por el juego de su mecánica racional que puede correr. El miedo y la esperanza, tan profundamente enraizadas en el hombre, se asocian para hacerle desear la paz, que es la primera condición para su bien personal. Y es la razón la que le permite descubrir las condiciones para la paz. La razón se aplica a descubrir las causas de la penosa situación que caracteriza al estado natural, y a través del conocimiento de las causas de la guerra deduce la técnica para la paz: la ciudad, la cual es un instrumento de paz, un factor de seguridad; es engendrada por las representaciones y los cálculos del individuo que se ocupa en disciplinar, por medio de su inteligencia, el movimiento de sus pasiones. La inestabilidad natural del estado de anarquía, obligan a que el medio para establecer la paz sea una renuncia a ese derecho del que procede la guerra. El contrato social consiste en las condiciones y las modalidades de esta renuncia. Para alcanzar la paz, el hombre debe despojarse de su derecho a todas las cosas, a condición de que sus semejantes se comporten de manera análoga.¹⁸⁵

De tal forma, se logra la unidad de las voluntades, a partir de la transferencia de derechos de cada uno a otro solo, al Estado, alcanzando un pacto aceptado por los individuos en estado de anarquía, por medio del cual desisten de su derecho a todo con el fin de otorgarlo a una persona, un representante que lo acepte. El resultado de este contrato que pone fin a la anarquía es obvio: se forma el Estado y se constituye como soberano absoluto.¹⁸⁶ Como señala Hobbes: “Esta es la generación del gran Leviatán, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo

¹⁸⁴ Cfr. SABINE, George, *op. cit.*, pp. 345.

¹⁸⁵ Cfr. BURDEAU, Georges, *op. cit.*, pp. 85-86 y SABINE, George, *op. cit.*, pp. 345.

¹⁸⁶ Cfr. BURDEAU, Georges, *op. cit.*, pp. 88-90.

el *Dios inmortal*, nuestra paz y nuestra defensa. Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el terror que inspira es capaz de conformar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero.”¹⁸⁷

Mientras la concepción del pacto de Hobbes busca legitimar el absolutismo del príncipe, la concepción del pacto de Rousseau busca la afirmación de la soberanía popular. Para Rousseau el contrato social es concebible en las condiciones siguientes: “la igualdad primitiva (natural) de los hombres ha sido rota por la aparición de la propiedad privada y por las invenciones mecánicas. A ello le siguió un estado de desorden social, de guerra y de conflictos intensos, en el cual todos sufrieron, los ricos más que los pobres porque su riqueza los hizo particularmente vulnerables. Por eso concibieron el proyecto de transformar a sus adversarios en defensores, imponiéndoles el respeto a ciertas máximas de conducta e instituciones tan favorables a la riqueza como el derecho natural les es contrario. Para conducir a las masas a compartir sus puntos de vista, los ricos les exponen estos razonamientos: vamos a unirnos para asegurar a cada quien la posesión que le pertenece e instituyamos reglamentos a los que todos se vean obligados a obedecer. En lugar de volver nuestras fuerzas contra nosotros mismos, reunámoslas en un poder supremo que nos gobierne según leyes justas, que proteja y defienda a todos los miembros de la asociación, rechace a los enemigos comunes y nos mantenga en una concordia eterna.”¹⁸⁸ Como se puede apreciar, las condiciones y los razonamientos que expone Rousseau para explicar el otorgamiento de las voluntades que conducen a concretar el pacto o contrato social, son hasta cierto punto simplistas, en comparación con los fundamentos de Hobbes.

¹⁸⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Traduc. Manuel Sánchez Sarto. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 141.

¹⁸⁸ Cfr. BURDEAU, Georges, *op. cit.*, p. 99.

En resumen, de acuerdo con el contractualismo, la sociedad constituye para los hombres una ventaja y no un sacrificio; lejos de ser el resultado de una enajenación de los derechos de cada quien, asegura la protección de los mismos a partir de la cooperación. Por lo tanto, el Estado no es brutalmente impuesto por una ley natural o por la fuerza de algunos, sino por la obra de los hombres. Obra más o menos voluntaria sin duda, pero requiere de todos, si no una participación activa, al menos un consentimiento, una aceptación.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Cfr. *idem.*, pp. 108-109.

4. El lugar del Estado entre los actores internacionales

Entre los estudios pioneros que buscaban organizar y poner orden en el avance epistemológico de la disciplina de Relaciones Internacionales, para demostrar, entre otras cosas, la existencia de una disciplina autónoma dentro del espectro de las Ciencias Sociales, nos encontramos de manera recurrente y obligada la referencia al Estado como “unidad básica” de las relaciones internacionales. En este marco, Stanley Hoffman afirmaba en 1960 que dichas relaciones “deben su carácter distintivo al hecho de que el poder se ha fragmentado en grupos independientes o rivales a lo largo de la historia del mundo. La naturaleza de las unidades básicas (ciudad-Estado, Imperio, Estado-nación, etc.) ha cambiado; lo que no ha desaparecido es la coexistencia de unidades múltiples; no ha habido ningún imperio que abarcara el mundo entero.”¹⁹⁰ Más adelante agrega, con el propósito de definir el objeto de estudio de la disciplina, que ésta “se ocupa de los factores y actividades que afectan a la política exterior y al poder de las unidades básicas en que está dividido el mundo.”¹⁹¹

Dos cuestiones llaman la atención de las afirmaciones de Hoffman. Por un lado, que no recurre a los términos de actor, sujeto o protagonista internacional para referirse al Estado, simplemente utiliza el término de “unidad básica” para identificar de manera genérica las diferentes formas la organización del poder político que han adoptado las sociedades humanas a través de la historia. Pero al otorgarle a las diferentes formas que ha asumido en el tiempo el “Estado”, el carácter de unidad básica de las relaciones internacionales, lo está ubicando en un lugar predominante, distinguiéndolo y poniéndolo por encima de cualquier otro actor internacional. Por otro lado, que su afirmación de que la disciplina “se ocupa de los factores y actividades que afectan a la política exterior y al poder de las unidades básicas”, tiene una relevancia central hoy en día, en cuanto que los debates actuales de mayor trascendencia en nuestra disciplina, y de las demás

¹⁹⁰ HOFFMAN, Stanley H. *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*. Traduc. M. D. LÓPEZ MARTÍNEZ, Ed. Tecnos, México, 1963, pp. 19-20.

¹⁹¹ *Ídem.*, p. 24.

Ciencias Sociales, giran en torno a la crisis y supuesta pérdida de poder del Estado frente a otros actores internacionales, particularmente en el contexto de la globalización neoliberal.

4.1. El Estado: unidad básica de la sociedad internacional

Compartimos con Stanley Hoffman la idea que el Estado es la unidad básica de las relaciones internacionales, pero no por eso nos asumimos como estatocéntricos. Nos identificamos por el hecho de que en el razonamiento de las unidades básicas prevalece el principio de que sólo y solamente el Estado posee la cualidad de organizar y ejercer el poder político de las sociedades y proyectarlo hacia al exterior. Ningún otro actor nacional o internacional tiene esa cualidad. Pueden tener poder económico, presionar o incidir en el ejercicio del poder político, pero jamás sustituir la capacidad unívoca de institucionalización del poder político que tiene el Estado, y su correspondiente proyección tanto hacia el interior, que media la relación entre gobernantes y gobernados, como hacia el exterior, que media las relaciones entre los Estados y entre éstos y los demás actores internacionales.

En esta misma línea de reflexión se encuentra Rafael Calduch, quien al establecer como uno de los criterios de clasificación de los actores internacionales el de su importancia, destaca que el Estado debe ser considerado como actor primario o principal, en virtud de que, en primer lugar, “ocupa una posición central, privilegiada e insustituible en relación con los demás grupos sociales, al institucionalizar el poder interior y dominar las relaciones de poder en el contexto internacional”; y en segundo lugar, “como consecuencia de lo anterior, los Estados se convierten en mediadores del protagonismo internacional de todos aquellos grupos sociales que nacen y se desarrollan al amparo del marco jurídico, político, económico y territorial de los Estados.”¹⁹² Lo que pretendemos destacar, y no

¹⁹² CALDUCH, Rafael, *op. cit.*, p. 107.

consideramos ocioso reiterar, es el elemento de la institucionalización del poder político como cualidad única del Estado.

Pero ya que hicimos referencia a los criterios de clasificación de los actores internacionales que propone Calduch, consideramos de utilidad reseñar los tres criterios de clasificación: por su naturaleza, por su importancia y por su grado de cohesión. A saber:¹⁹³

- Por la naturaleza de los actores. Aquí se distingue entre los actores territoriales y los actores funcionales. Los primeros requieren para su existencia de la ocupación y dominio de un espacio geográfico o territorial. Obviamente el actor territorial por excelencia es el Estado. Los segundos son aquellos que se distinguen por desempeñar ciertas funciones básicas que contribuyen a la estructuración y supervivencia de la sociedad internacional. Entre este tipo de actores se encuentran las organizaciones internacionales gubernamentales y las no gubernamentales así como las empresas multinacionales.
- Por la importancia internacional de los actores. Se distingue entre actores primarios o principales y actores secundarios o menores. El primer tipo lo ocupan los Estados, como ya se señaló en otro momento. Los actores secundarios o menores son aquellos derivados o dependientes de los propios Estados. Aquí se encuentran los organismos internacionales (gubernamentales o no) y las empresas multinacionales.
- Por el grado de cohesión interna de los actores. Si bien este criterio lo maneja aparte Rafael Calduch, consideramos que es un referente de clasificación dentro de la misma línea de los aspectos anteriores. Establece dos tipos de actores, los integrados y los agregados. Los primeros son aquellos que alcanzan gran estabilidad de cohesión interna, donde prevalecen los intereses colectivos sobre los particulares de cada uno de sus miembros y alcanzan un alto grado de autonomía decisional en el

¹⁹³ *Idem.*, pp. 106-111.

plano internacional. Como ejemplos de actores integrados nos encontramos a ciertos Estados como los Estados Unidos de América, Francia, España, entre otros, así como empresas multinacionales y organizaciones supranacionales. Por su parte, los actores agregados son aquellos que tienen un débil grado de cohesión interna y, por lo tanto, de estabilidad, junto con escasa autonomía decisional y operativa en el ámbito internacional. Entre estos actores se encuentran algunos Estados como Sudáfrica, India y obviamente ejemplos como los de la ex Yugoslavia o la propia ex Unión Soviética. En el caso de actores agregados no estatales tenemos a la mayoría de las organizaciones internacionales gubernamentales y a las ONGs.

Como se puede observar en los diferentes criterios de clasificación, siempre vamos a tener como referente la supremacía del paradigma estatal, que por su diversidad de regímenes políticos, tipos de gobierno y experiencias históricas, los Estados pueden servir de ejemplo y tienen lugar en cada uno de los criterios de clasificación.

Es un hecho que en la disciplina de Relaciones Internacionales el Estado moderno, en su acepción de Estado-nación o Estado-soberano, ocupa un lugar preponderante como actor central de la sociedad internacional. En la defensa de esta idea, autores como Oran Young, tomando en consideración nociones como soberanía y territorialidad, como atributos principales del Estado, sostienen que: “1) la propia noción de la política internacional supone el postulado del Estado-nación como la unidad fundamental de las relaciones internacionales; 2) el Estado ha sido la máxima referencia de las lealtades humanas históricamente; 3) el derecho internacional considera al Estado como el principal sujeto de la normatividad jurídico-internacional en base a su entidad soberana; 4) el carácter de los miembros de las organizaciones internacionales está reservado a los

Estados; 5) el Estado ha adquirido mayor legitimidad a causa del proceso descolonizador en África y Asia”.¹⁹⁴

Dentro de las corrientes tradicionales de estudio de la disciplina, el Estado es percibido como el actor primario o prioritario, sobre todo porque dentro del complejo de relaciones que se producen en la sociedad internacional se privilegian las de carácter político-militar, este razonamiento es central en el realismo político y en la visión que predomina en las primeras décadas de la vida institucional de Relaciones Internacionales. Sin embargo, tanto los cambios que se producen con el devenir de la sociedad internacional, aproximadamente a partir de la década de los setenta del siglo pasado, pero también de un esfuerzo comprensivo más amplio, se empieza a reconocer la acción de otros actores que pueden tener una influencia decisiva en el ámbito que nos corresponde estudiar.

Obviamente, el considerar la acción de protagonistas no estatales implicó el reconocimiento de que las relaciones internacionales van más allá de las político-militares y que las de carácter económico y social son tan importantes como aquéllas. En esta revolución que se produce en el pensamiento internacional, debemos reconocer que se cometieron o se cometen excesos como el afirmar que los “nuevos actores” internacionales por el impacto de sus acciones tienden a desplazar al Estado y a asumir tareas que éste, por incapacidad o por naturaleza, no puede o no debe asumir (influencia del neoliberalismo). Considero que es más correcto apreciar en conjunto la acción de los diversos protagonistas de las relaciones internacionales como no excluyente e incluso, en ocasiones, como complementaria. Aunque debemos insistir en que el Estado se reserva un conjunto de atribuciones que no le son disputadas por los otros actores. Entre estas, las más importantes son:

- Ejerce el monopolio legal y legítimo de la violencia.

¹⁹⁴ YOUNG, Oran. R. “The actors in world politics”. En ROSENAU, J. N. et. al. *The Analisis of International Politics*. USA, 1972, pp. 126-127. Citado en DEL ARENAL, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*. Ed. Rei, México, 1996, p. 325.

- Tiene la capacidad de comprometer al total de la sociedad en la firma de tratados.
- Se encarga de la emisión de moneda.
- Cobra el fisco.
- Tiene un referente de exclusividad territorial.
- Puede declarar la guerra y negociar la paz.
- Es el mediador de la acción de otros actores, todo ello debido a sus atributos de soberanía, igualdad jurídica y autodeterminación.

Si bien afirmamos que el Estado es el actor más importante de las relaciones internacionales, no por ello no reconocemos la presencia relevancia y función de los actores no estatales. Como señala Marcel Merle en relación con los otros actores diferentes al Estado, hay que considerar en primer término el caso de las organizaciones intergubernamentales, que aunque son actores derivados de los propios Estados hay que analizar si estas instituciones han adquirido, frente a sus miembros, el mínimo de autonomía necesaria para tener una presencia y actividad relevante en la estructuración y funcionamiento de la sociedad internacional. En este marco tenemos una pluralidad de organizaciones internacionales gubernamentales, que cumplen con los requisitos de la definición genérica de actor internacional como es el caso de la Organización de Naciones Unidas, o de la misma Unión Europea. En segundo lugar se encuentran el inmenso y mal definido sector de las iniciativas privadas o actores no gubernamentales, donde se ubican desde las iglesias, las ONGs, las empresas transnacionales, que en conjunto conforman lo que se ha venido denominando las fuerzas transnacionales donde se encuentran ejemplos muy numerosos y muy variados de grupos y asociaciones cuya presencia y acciones ejercen una gran influencia en los Estados y en los demás actores estatales.¹⁹⁵

Es innegable que las ONG transnacionales han ido adquiriendo una influencia creciente en la sociedad internacional, incidiendo en muchos ámbitos de

¹⁹⁵ MERLE, Marcel, *op. cit.*, p. 342.

la política mundial y moldeando en cierto grado las políticas públicas de los Estados, tanto las vinculadas a asuntos de carácter doméstico como las correspondientes a la política exterior.

Las ONGs transnacionales no surgen en el siglo XX. Su presencia en las relaciones internacionales se remonta al siglo XVII, si tomamos en cuenta a las corporaciones, como la Compañía de las Indias del Este, que contaba con poder político, e incluso una fuerza de expedición militar, siendo rival de muchos Estados. Durante el siglo XIX se organizaron diversos movimientos transnacionales para abolir la esclavitud, promover los derechos de las mujeres y mejorar las condiciones para los trabajadores asalariados. Para 1909 ya se contaba con cerca de doscientas ONGs transnacionales. Su crecimiento desde entonces ha sido espectacular, llegando en la actualidad a diez y siete mil, aproximadamente. El desarrollo tecnológico de los medios de comunicación, su disponibilidad económica a bajos costos y manejo sencillo, ha facilitado que ciertos grupos se organicen y tengan un impacto en la política pública y el derecho internacional, como ha sido en el caso reciente del el acuerdo internacional sobre la prohibición de minas terrestres. El activismo político de estos grupos ha generado interrogantes sobre la integridad soberana de los Estados, porque supuestamente amenazan la integridad de la toma de decisiones doméstica. Se han presentado situaciones en las que un grupo de activistas de un país, no lograr presionar a su gobierno en algún asunto de carácter domestico, pero a través de presionar a gobiernos extranjeros, éstos últimos, a su vez, pueden influenciar a los que toman las decisiones en el propio país del grupo activistas.¹⁹⁶

Sin embargo, la influencia de las ONG transnacionales es relativa. Su poder para incidir en los asuntos domésticos de un Estado ha sido limitado si se compara con las OIG y empresas transnacionales. La *United Fruit Company* tenía más influencia en América Central en la primera parte del siglo XX de la que cualquiera ONG desearía tener en el mundo contemporáneo. El FMI y el Banco

¹⁹⁶ KRASNER, Stephen, *op. cit.*, pp. 555-556.

Mundial negocian de forma rutinaria acuerdos condicionales con los gobiernos, que involucren no solamente objetivos económicos específicos, sino también cambios institucionales en los Estados.¹⁹⁷

Existe una diferencia sustantiva entre el Estado y los demás actores internacionales, en cuanto el Estado es una asociación social impuesta por la fuerza y la institucionalización del poder político, mientras que todos los demás actores internacionales son asociaciones de carácter voluntario. Por lo que tanto los actores derivados del Estado, léase las organizaciones internacionales gubernamentales, como los no estatales, al operar y existir en los ámbitos espaciales que están legislados y regidos por los Estados, al final de cuenta están supeditados para su existencia a la capacidad de regulación que el Estado ejerce, lo que condiciona y en algunos casos determina su funcionalidad. Es decir, en última instancia es el poder del Estado que se ejerce de manera más flexible o menos flexible, lo que permite la existencia de los actores no estatales, por lo que es cuestionable la afirmación de que el Estado ha cedido poder, en términos genéricos, a otros actores internacionales, que operan al interior de los propios Estados, ya que el poder institucionalizado como poder político, que es la condición *sine qua non* de la existencia del Estado, es indivisible.

En el ámbito económico, principalmente, es donde se afirma que el Estado ha cedido poder a las empresas transnacionales. Pero hay que recordar que la función económica del Estado está supeditada, como regla general, al sistema económico que prevalece en la sociedad que cada Estado rige. Cualquier sistema social se revela como una lucha por el dominio del poder económico, ya que aquellos que poseen el poder económico son aptos para dar satisfacción a sus necesidades. La ley se manifiesta entonces como un sistema de relaciones que da

¹⁹⁷ Aquí cabe señalar, que no obstante que los Estados débiles son los que padecen de manera más frecuente la incidencia de presiones externas que influyen en sus instituciones y alteran las políticas domésticas, también los Estados más poderosos están expuestos a dichas presiones; o sea, no son inmunes. Por ejemplo, del sistema político estadounidense permite que no sólo ONG's transnacionales sino también gobiernos extranjeros puedan presionar e incidir en las decisiones políticas, como fue el caso del gobierno mexicano que cabildeo de forma significativa para que se aprobara el TLCAN. *Idem.* p. 556.

la expresión de forma legal a sus necesidades. El Estado, en estas circunstancias, manifiesta las necesidades de aquellos que dominan el sistema económico. El orden legal es una máscara tras de la cual un interés económico dominante se asegura el beneficio de la autoridad política. El Estado, cuando actúa, no busca deliberadamente la justicia en general, o la utilidad general, sino el interés en el sentido más amplio, de la clase dominante en la sociedad.¹⁹⁸

Según Marcel Merle, el postulado que sustenta la doctrina clásica del Estado y que lo ubica en el centro de las relaciones internacionales como su actor privilegiado y primario fue formulado por el canciller d'Aguessau, al afirmar que : "toda sociedad humana o toda nación particular, al no ser más que la reunión de varios hombres unidos conjuntamente por lazos más estrechos que los proporcionados por la naturaleza, puede ser considerado como un solo hombre...Así , todo lo que se ha dicho sobre los deberes naturales del hombre...debe aplicarse a cada nación o a cada Estado, como a cada hombre considerado separadamente".¹⁹⁹

En resumen, como señala Huntzinger, existe una gran continuidad entre los estados modernos y las antiguas ciudades de la cuenca del Mediterráneo. Son igualmente sociedades organizadas, marcadas por la distinción entre gobernantes y gobernados, donde prevalece la voluntad de independencia de cara al exterior y el ejercicio de una autoridad exclusiva sobre un territorio. Toda la historia de los hombres se trata de la multiplicación de sociedades organizadas y la yuxtaposición de un muy grande número de Estados. La afirmación de la soberanía contra el Santo Imperio de la Iglesia, la centralización contra el feudalismo, el desarrollo del poder político, el levantamiento de los pueblos y de las naciones, el jacobinismo, el movimiento de las nacionalidades, la descolonización, las reivindicaciones contemporáneas de los jóvenes Estados por

¹⁹⁸ Cfr. LASKI, Harold J., *op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁹⁹ *Essai d'une Institution au droit public*, citado del Discours de M. le Chancelier d'Aguessau, 1810, t II. Citado en MERLE, Marcel, *op. cit.*, p. 343.

su soberanía económica e su identidad cultural, son todos ellos hechos históricos que han afirmado y consolidado el modelo del Estado.²⁰⁰

4.2. El Estado y la estructura jerárquica de la sociedad internacional

Una crítica que compartimos con respecto a la concepción tradicional del Estado en la disciplina de Relaciones Internacionales es que parte de supuestos legales y valorativos que son poco objetivos, tergiversan la realidad y generan confusiones en el análisis concreto de las relaciones internacionales. Por ejemplo, la afirmación de que los Estados son iguales a partir del principio soberano que los cualifica, únicamente se refiere a su estatus jurídico internacional, ya que en términos reales la desigualdad entre los Estados es la que prevalece, al grado que la sociedad internacional tiene como una de sus cualidades la de la estructura jerárquica, donde prevalecen las relaciones de poder entre países desarrollados y subdesarrollados, articulados por estructuras históricas de dependencia.

Los referentes que contextualizan esta situación los encontramos en los esquemas de centro-periferia o de relaciones Norte-Sur. Otro aspecto sustentado en los supuestos legales y valorativos, es que los Estados controlan su territorio. Obviamente esto está sujeto en la práctica internacional a las capacidades y poder que tienen ciertos Estados para el control de su territorio y aquellos que por sus debilidades estructurales aceptan enclaves y permiten la explotación y expoliación de sus riquezas por las empresas o agentes de los países poderosos. Hay otros elementos que confirman la poca validez de los supuestos valorativos del Estado, como por ejemplo cuando se señala que estos coinciden con las naciones o que representan a sus pueblos. Aquí nos encontramos con el debatido tema de la supuesta defensa del interés nacional de los Estados en la promoción de sus relaciones externas o política exterior, cuando los intereses de los Estados se

²⁰⁰ HUNTZINGER, Jacques, *op. cit.*, p. 208.

sustentan en la promoción de un proyecto de nación o de sociedad impuesto por los grupos hegemónicos o elites internas.²⁰¹

No obstante que el principio del derecho natural de que todos los hombres son iguales se traslada a los Estados, es un hecho que los hombres son diferentes y establecen relaciones de poder entre ellos, por lo que cuando se piensa en los Estados en términos de entidades iguales solo puede conducir a una deformación de la realidad, ya que en la arena internacional los Estados son entidades muy diferentes entre sí y, si bien son iguales de derecho, son desiguales de hecho. No solo por las diferencias de tamaño, población, recursos naturales, nivel de desarrollo, capacidad de tecnología, armamento etcétera se encuentran las diferencias entre los Estados sino también por los impulsos estructurales del desarrollo histórico de cada uno de ellos que los va ubicando en una estructura jerárquica en la sociedad internacional.²⁰²

Aquí cabe aclarar, que la crítica a la concepción de la igualdad de los Estados, a partir del principio soberano que los cualifica, que supuestamente sólo sirve para ubicar su estatus jurídico internacional, no puede ni debe soslayar que el ordenamiento de las relaciones entre comunidades políticas diferenciadas, entiéndase las relaciones entre Estados, únicamente se puede construir a partir de la relación voluntaria entre pares; es decir, entre iguales. De ahí que el surgimiento y desarrollo del Derecho Internacional sólo se haya podido dar a partir de la aparición del Estado soberano. Por lo tanto, la crítica al principio de igualdad de los Estados, sin tener en cuenta o considerar el contexto histórico en el que surge y su utilidad político-jurídica en la estructuración del sistema internacional de Estados, nos dejaría en una posición de ingenuidad o simplemente de incompreensión del desarrollo histórico de las relaciones internacionales de la modernidad.

²⁰¹ Cfr. HALLIDAY, Fred, *op. cit.*, p. 110.

²⁰² Cfr. *Ibid.* p. 345-346.

En este sentido, es importante traer a colación que entre los efectos que tuvo la larga lucha entre el Emperador y el Papa, destaca el que emergiera en Europa el Estado soberano, sin autoridad por encima de ellos. De ahí que, por ejemplo, en las negociaciones de la Paz de Westfalia, entre los Estados que participaron y se atrevían a llamarse soberanos, podía no haber ninguna relación, excepto una, la de igualdad. El principio de la igualdad soberana es uno de los sustentos del iusinternacionalismo. Por ello, Hugo Grotius declaró explícitamente este principio o lo hizo el tema subyacente de su sistema de relaciones interestatales, recibiendo apoyo en términos expresos de numerosos filósofos y juristas clásicos, incluyendo a Pufendorf y Vattel, como ya se señaló en líneas arriba.²⁰³

El hecho de que muchos de los iusinternacionalistas clásicos apoyaron el principio de la igualdad soberana de los Estados, no significó que hubiera voces críticas en su contra, que tuvieron mayor presencia durante el siglo XIX, conforme se iba convirtiendo en dominante la corriente positivista del Derecho Internacional. En este marco, se rechazó este principio por ser supuestamente ineficiente, por lo que se le debería excluir de la doctrina. Al respecto, recuérdese la referencia que se hizo de T.J. Lawrence, quien afirmaba que la doctrina de la igualdad de los Estados estaba muerta y se debería sustituir por una nueva doctrina que reconociera que los Estados poderosos tienen primacía entre los demás, conformando una autoridad central que atendiera la negociación de conflictos entre las naciones europeas.²⁰⁴

²⁰³ ANAND R.P. "On the Equality of States" en SONDERMANN, Fred, *et. al., op.cit.*, pp. 23-24.

²⁰⁴ *Idem.*, p. 24.

Esta postura crítica ha trascendido en el tiempo y sin llegar al extremo de “enterrar” el principio de la igualdad soberana de los Estados, porque sigue manteniéndose como el basamento del Derecho Internacional, es un hecho que en los procesos de estructuración de las organizaciones internacionales intergubernamentales de alcance universal, la Sociedad de Naciones (SDN) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), que han surgido, respectivamente, de la Primera y Segunda Guerra Mundial, las grandes potencias vencedoras han impuesto las reglas a partir de sus intereses. Es decir, la evidencia empírica de que el peso de la estructura jerárquica de la sociedad internacional se ha dejado sentir en la organización internacional, es la posición privilegiada que han ocupado las grandes potencias en la ONU, que les ha brindado poderes que la gran mayoría de los Estados miembros no tienen, realzando su estatus como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, que les otorga el derecho de veto y de verdaderos poderes bajo el capítulo VII de la Carta.²⁰⁵

En relación a la estructura jerárquica de la sociedad internacional, se han establecido tipologías sobre los Estados. La tipología que prevalece en la disciplina de Relaciones Internacionales, es la de la caracterización jerárquica a partir de las diferencias entre: superpotencias, grandes potencias y potencias medias. Obviamente este esquema se sustenta a partir de la capacidad de intervención de los Estados en los asuntos mundiales, teniendo como referente sus grados y niveles de poder.

En este esquema, Rafael Calduch propone una estructura jerárquica donde las superpotencias ocupan el nivel más alto, seguidas por las grandes potencias y en tercer lugar las potencias medias, que a su vez se dividen en potencias regionales y en potencias sectoriales.²⁰⁶ Respecto a las superpotencia, atinadamente señala Calduch que este término se generalizó tras la segunda

²⁰⁵ Cabe recordar que la posición privilegiada de las grandes potencias y su derecho de veto fueron atacadas sistemáticamente por los pequeños Estados en la Conferencia de San Francisco, declarando que esa superioridad era contraria a los principios fundamentales de la democracia y extremadamente injusta. *Ídem.*, p. 27.

²⁰⁶ *Cfr.* CALDUCH, Rafael, *op. cit.*, pp. 151-163.

guerra mundial para identificar a los centros hegemónicos de cada uno de los polos de poder que surgen como una de las consecuencias del desenlace que tuvo esta conflagración, que polarizó al mundo en dos bloques de poder antagónicos, cuyo conflicto le dio vida al llamado periodo de la Guerra Fría: el enfrentamiento entre el proyecto capitalista y el socialista, conformando cada uno de ellos un bloque de poder. De hecho la categoría de superpotencia solo puede ser atribuible a aquél Estado que posee el poder económico, político y militar capaz de articular que se traduzca en un proyecto hegemónico de alcances mundiales, con el consecuente consenso de los países bajo la férula de dicha hegemonía, con la capacidad de influir de manera determinante en la estructuración y funcionamiento de la sociedad internacional y cuyo peso se deje sentir en todos los niveles de la correlación de fuerzas internacionales.²⁰⁷

Es evidente que al analizar la presencia de los estados en las relaciones internacionales contemporáneas, para clasificarlos y diferenciar su actuación y su participación en los asuntos mundiales, debemos tomar en cuenta muy diversos elementos, como son: los geográficos (ubicación, recursos naturales, clima, hidrografía, orografía, tc.), los económicos (balanza de pagos, producto interno bruto, tasas de interés, grado de desarrollo), los culturales o los tecnológicos, entre otros. En síntesis, “el Estado es la combinación de un pueblo y un suelo, que presenta una efigie propia, auténtica, inconfundible y con una peculiar idiosincrasia”²⁰⁸. Según los lineamientos de la geopolítica, el poder y la naturaleza de los estados se define a partir de los siguientes elementos:²⁰⁹

- La superficie de su espacio territorial (tamaño, configuración, forma, tipo de fronteras, etc.).
- La situación con respecto a las comunicaciones marítimas (litoral, flota mercante, poder naval) [tanto en un sentido positivo como en uno negativo, es decir si no los posee].

²⁰⁷ *Ídem.*, pp. 156-160.

²⁰⁸ GÓMEZ RUEDA, Héctor. *Teoría y doctrina de la Geopolítica*. Edit. Astrea, Buenos Aires, 1977, p. 62.

²⁰⁹ *Ídem.*, pp. 17-18.

- La posición geográfica absoluta y relativa.
- Los cambios operados en la situación mundial o regional, debidos al aumento o disminución en el poder en una o varias naciones.
- Los antecedentes de las pasadas cuestiones histórico-geográficas y el papel que ellas representaron en la política exterior.
- La capacidad de investigación técnico-científica, potencial industrial, recursos financieros y balance comercial.
- La competencia entre los estados por lograr una firme base de sustentación en el orden regional o mundial (político, económico o ideológico).
- La tendencia hacia estructuras internacionales más amplias, determinadas por el proceso de formación de bloques, integraciones regionales o continentales.
- El factor poblacional como elemento valorizador dado por la calidad, cantidad relativa, cultural y distribución demográfica.
- El tiempo político que se considera.

Por las aspiraciones de las sociedades, los Estados se han multiplicado y se han reforzado. Un Estado existente puede desmembrarse ante las comunidades que vivían bajo su autoridad, porque éstas promueven una voluntad de independencia nacional. La universalidad del modelo del Estado-nación no es ficticia. Hoy en día existen más de ciento noventa Estados, teniendo cada uno de ellos una existencia real. Sin embargo, los Estados se mueven dentro de un sistema internacional que combina los fenómenos de desigualdad, de dominación, de interdependencia y de “transnacionalización”. Si debemos constatar la universalización del modelo del Estado-nación, también debemos admitir que una profunda desigualdad reina entre los Estados.²¹⁰

²¹⁰ Cfr. HUNTZINGER, Jacques, *op. cit.*, p. 208.

5. Los debates sobre el Estado en la disciplina de Relaciones Internacionales

No obstante que asumimos la hipótesis de que el estudio del Estado en la disciplina de Relaciones Internacionales ha sido por lo general poco profundo y marginal y que el debate sobre sus cambios, debilitamiento o reforzamiento se encuentre en un impasse, existe el reconocimiento explícito o implícito en las distintas corrientes teóricas de que el Estado ha sido y es, hoy por hoy, el actor central de las relaciones internacionales.

Esta afirmación se sustenta en el hecho de que todas las escuelas, aún las que afirman y argumentan su distanciamiento de las corrientes estatocéntricas clásicas, cuando pasan al análisis de los procesos histórico-sociales concretos, el peso y la presencia del Estado se las revela e impone, por lo que terminan reconociendo de manera implícita o indirecta el papel central y estratégico que mantiene en la sociedad internacional contemporánea.

El hecho de que afirmemos que hoy en día existe un impasse en el debate sobre el Estado en la disciplina de Relaciones Internacionales, no implica que no sea un tema de recurrente reflexión en la historia y desarrollo epistemológico de nuestra ciencia. Al respecto, se debe reconocer que el tema del Estado se ha encontrado en el centro de los debates entre las diferentes corrientes teóricas que ha experimentado la disciplina desde su institucionalización como carrera universitaria en 1919 hasta la fecha. Esta afirmación se ilustra en el estudio que realiza Celestino del Arenal en torno a las diferencias entre los distintos paradigmas que prevalecen en la disciplina, donde el tema del Estado ocupa la parte neurálgica de cada uno. A manera de ejemplos podemos señalar que en el caso del paradigma tradicional o dominante, el Estado es el actor fundamental de las relaciones internacionales y los seres humanos solo cuentan como miembros de un Estado. Respecto al paradigma de la sociedad mundial, el fenómeno de la

interdependencia económica (y cooperación) ha conducido al debilitamiento del papel y significado del Estado como entidad soberana y como estructura capaz de garantizar el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos; por lo que el Estado se ha visto obligado a abrirse cada vez más al exterior, lo que ha restringido su margen de autonomía. Dentro de esta línea, el globalismo ha tenido un efecto importante en el debilitamiento del significado tradicional de las fronteras estatales, debido al propio fenómeno de la interdependencia. Además considera que se han producido cambios importantes en términos cuantitativos y cualitativos de los actores internacionales. Así, de la consideración exclusiva de los actores estatales se pasa a una consideración que toma también en cuenta los numerosos y variados actores no estatales, supranacionales, transnacionales, subnacionales e, incluso, a nivel de seres humanos, que en algunos casos se estima que desempeñen un papel más decisivo que los propios Estados. Por último, en el paradigma de la dependencia, el Estado se concibe desde la concepción marxista, por lo que el Estado cumple un papel decisivo en las relaciones de dominación de una clase dominante sobre una clase dominada, que trasciende a las relaciones de dominación en las relaciones internacionales, donde los países desarrollados establecen vínculos de dominación, explotación y dependencia con los países subdesarrollados.²¹¹

Sostenemos la hipótesis específica de que se han presentado tres debates sobre el Estado en el transcurso de la historia de los, prácticamente, noventa y cinco años de existencia en nuestra disciplina:

- Primer debate. Surge en los años treinta del siglo veinte, con la propia corriente fundacional de la disciplina, la escuela idealista o liberal, que entra en “coalición” con la escuela realista, generándose una confrontación entre el “ser” y el “deber ser”, a partir de un substratum filosófico que comparten ambas corrientes y que a la vez contempla las posibilidades de inclinarse por el “ser” o el “deber ser”

²¹¹ Cfr. DEL ARENAL, Celestino, *op. cit.*, pp. 28-35.

respecto a la naturaleza humana, el Estado y la sociedad internacional.,

- Segundo debate. Se presenta en el segundo lustro de la década de los setentas del siglo pasado, en el marco de los cuestionamientos que la teoría de la interdependencia hace del enfoque estatocéntrico del neorrealismo político.
- Tercer debate. Surge en los inicios de la década de los noventa del siglo veinte, a partir del cuestionamiento y supuesta debilidad del Estado frente a los cambios que ha experimentado la sociedad internacional durante la actual etapa del modo de producción capitalista, que se le reconoce como la etapa de la globalización neoliberal.

Existe un debate marginal, derivado del tercer debate, que aparece prácticamente al inicio del presente siglo y se plantea en torno a los alcances del poder del Estado. Este debate ha sido planteado, como tal, por John M. Hobson, desde una perspectiva constructivista, y prácticamente sugiere una revisión integral de las corrientes clásicas y modernas, para analizar el tratamiento que cada una de ellas realiza sobre el poder del Estado.

El hecho de que se planteen los debates en orden cronológico, no significa que tanto las corrientes teóricas como los debates en si anteriores al más reciente, se hayan quedado en el pasado. Por el contrario todos los enfoques teóricos se han venido reproduciendo en el tiempo, actualizándose con el prefijo “neo” (neoidealismo, neorrealismo, neomarxismo, etc.), ya que siempre han tenido seguidores; por lo que, en consecuencia, los debates se han mantenido y también adquieren actualidad.

5.1. El primer debate: idealismo versus realismo

El debate idealismo versus realismo es, desde nuestro punto de vista, el debate clásico por antonomasia de la disciplina de Relaciones Internacionales, que se reproduce históricamente en el tiempo y se potencializa a través de los “neos”, permeando de manera directa o indirecta a todas las demás corrientes teóricas: científicas, funcionalistas, sistémicas, reflexionistas o como alguna nueva moda quiera bautizarlas. Desde nuestra perspectiva. El debate clásico ha sido y es el más trascendental para el desarrollo epistemológico, realmente científico, de nuestra disciplina. Por ello, consideramos que se le debe dar mayor atención y espacio.

El idealismo parte de un optimismo antropológico, donde el aspecto racional de la naturaleza humana se impone a su aspecto instintivo. Así, no obstante que los Estados se relacionan en el ámbito internacional cuyo estado de naturaleza se caracteriza por la anarquía que prevalece, el aspecto racional debe impulsar las normas e instituciones necesarias para avanzar a un posible pacto social internacional. Por el contrario, el realismo parte de un pesimismo antropológico, donde el aspecto instintivo de la naturaleza humana prevalece sobre la razón, ya que el Estado opera en sus relaciones exteriores en el ámbito internacional, el cual se mantiene en un estado de naturaleza, cuya anarquía configura la lucha permanente por el poder entre los Estados. La situación de competición constante entre ellos bloquea las posibilidades de cooperación.

Un aspecto relevante de este debate clásico es que más allá del enfrentamiento entre ambas corrientes es que comparten el mismo *substratum* filosófico, que se funda en la teoría del estado de naturaleza sustentada por Hobbes y Maquiavelo. En esencia en lo que se diferencian es que para los idealistas la razón prevalece sobre el instinto del deseo y para los realistas es todo lo contrario, el deseo prevalece sobre la razón. A partir de esta dicotomía cada corriente concibe el estado de naturaleza en las situaciones potenciales de conflicto o de cooperación, así como las perspectivas de la paz o de la guerra desde la atalaya de alguna de las “dos caras” de la naturaleza humana.

Para el idealista la razón debe conducir a la paz permanente a través de las normas e instituciones internacionales que favorezcan un Estado mundial. Utopía dirán los realistas, para quienes el deseo de búsqueda de poder y gloria es la constante de las relaciones internacionales. De acuerdo con Esther Barbé, el punto de partida del debate entre idealismo y realismo fue el sustrato filosófico-normativo, desarrollado por autores como Wight, Bull o Donelan, pero su auge se desencadena en el periodo de entreguerras y la obra de Edward Hallet Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, estableció los términos del debate denominado por el propio Carr como utopismo vs realismo. Como ya se señaló, este debate ha trascendido en el tiempo y ha marcado el desarrollo epistemológico de nuestra disciplina, ya que está asentado en las diversas tradiciones del pensamiento internacional. La escuela del realismo político arremete contra la concepción idealista y su deriva jurídico-normativa sobre la base de su concepción de *Realpolitik*, que presenta el orden internacional en términos de equilibrio del poder.²¹²

Con base a la relevancia del *substratum* filosófico de este debate clásico, consideramos fundamental ahondar sobre los alcances analíticos de la corriente clásica dominante; es decir del realismo político y su influencia en el debate sobre el Estado.

Como señalamos más arriba, si existe un debate “clásico” en la disciplina de Relaciones Internacionales es el que se ha dado entre las corrientes idealista y realista; debate que se ha mantenido en el tiempo y ahora se despliega entre los neoidealistas y los neorrealista. Cabe aclarar que la corriente idealista también se le conoce como utópica o como liberal. Los diferentes términos con los que se le reconoce ha conducido a que algunos profesores y a que, consecuentemente, sus alumnos se confundan. Se le reconoce como idealista porque sustenta un enfoque

²¹² BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. 3ª. Ed., Editorial Tecnos, España, 2007, p. 49.

teleológico (similar a la actual corriente constructivista) que visualiza una sociedad internacional perfectible y armónico, donde prevalece la paz producto de la solución pacífica de las controversias entre los Estados, que respetan y hacen respetar el Derecho Internacional a través de la creación y fortalecimiento de instituciones internacionales intergubernamentales (léase la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas en nuestros días). La concepción de un mundo ideal sustentado en las normas internacionales y las organizaciones intergubernamentales (OIG's) es la causa por la que se le ha denominado a esta corriente como idealista o utópica. Como bien señala Esther Barbé, estatocentrismo y positivismo jurídico son las dos características del Derecho Internacional en el momento en que despunta la disciplina de Relaciones Internacionales, activada por sucesivo impacto de las dos guerras mundiales.²¹³

Por lo que toca al término de “liberal” es al que más recurre la academia estadounidense, ya que se le atribuye al “Liberalismo Wilsoniano” (referente al los contenidos axiológicos de los catorce puntos que propuso el Presidente Woodrow Wilson para crear la Sociedad de Naciones)²¹⁴ ser la base de esta corriente teórica. Pero es el término que más confusión genera, en tanto que muchos analistas le atribuyen a la corriente idealista los mismos contenidos y juicios de valor que sustenta el liberalismo económico del siglo diecinueve, así como del neoliberalismo actual que ha logrado promover una nueva etapa de la economía capitalista.

En relación con la corriente teórica del realismo, no existen problemas en cuanto a los términos para identificarla, ya que solo se mantiene el de realismo político, aunque a veces se usan como sinónimos los términos de la política del poder o *Realpolitik*. Sobre esta corriente nos vamos a concentrar a continuación, ya que conforma el paradigma dominante de nuestra disciplina.

²¹³ *Ibidem*. p. 35.

²¹⁴ Cabe recordar que el Senado estadounidense obstaculizó el ingreso de los Estados Unidos de América a la Sociedad de Naciones, a pesar de la iniciativa del Presidente Woodrow Wilson.

5.1.1. El estado de naturaleza y la sociedad internacional

La obra del *Leviatán* de Thomas Hobbes se ha conformado en el sustento filosófico-político de una de las principales corrientes “teóricas” de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Esta corriente ha sido denominada por Marcel Merle como la “concepción clásica” de la disciplina²¹⁵, la cual se encuentra representada, principalmente, por la escuela de la “Política del poder”, o del “Realismo político”. Sin embargo, otras corrientes teóricas que supuestamente se encuentra fuera de la llamada “clásica”, también se basa en el *substratum* filosófico de Hobbes.

Jean-Jaques Chevallier nos introduce, en su obra *Los grandes textos políticos*²¹⁶, a los dos aspectos fundamentales de la teoría que Hobbes expone en el *Leviathan*: el “Estado de Naturaleza” y el “Estado Leviathan”. El primero se refiere al hombre individual en su naturaleza particular, vista como un mecanismo cuyo movimiento da lugar a las sensaciones. Apetito o deseo, aversión u odio, es “pequeño comienzo de movimiento” o esfuerzo para alcanzar alguna cosa o para alejarse de ella²¹⁷.

Esta concepción mecanicista de la realidad es para Hobbes el sustento teórico del cual se sirve para explicar el mundo que lo rodea. Según él, la vida es como el mecanismo de un reloj, cuyas partes se desintegran para analizarse y se integran para lograr la síntesis; todo es igual a la suma de sus partes, no existe modificación alguna y siempre se da la misma función. El resultado de esta concepción es la existencia de leyes simples inalterables y perennes en donde no

2 Merle, Marcel. *Sociologie des Relations Internationales*. Ed. Dalloz, Francia, 1974, pp. 21-36. También ver a BURTON, J.W. *Teoría de las Relaciones Internacionales*, op. cit., pp. 77-105.

²¹⁶ Chevallier, Jean-Jacques. *Los grandes Textos Políticos*. “Desde Maquiavelo hasta nuestros días”. Traduc. A. Rodríguez Huescar, Ed. Aguilar, 6ª ed., España, 1967, pp. 50-67.

²¹⁷ *Ibidem*. pp. 53-54.

hay lugar para las nociones del cambio y transformación. Esto demuestra qué tan peligrosa es esta concepción cuando es retomada por los estudiosos de las relaciones internacionales.

Para Hobbes el apetito o deseos de los hombres tienen como finalidad la “felicidad”, la cual se logra cuando se alcanza el poder. “El poder es la condición *sine qua non* de esta felicidad. Riquezas, ciencia, honor, no son sino formas de poder. Hay en el hombre un deseo perpetuo, incesante, de poder, que no cesa más que con la muerte”²¹⁸ De tal forma, la lucha por el poder se convierte en un elemento intrínseco de la naturaleza humana. Para todo hombre –según Hobbes-, otro hombre es un competidor ávido como él de poder bajo todas sus formas. La igualdad de capacidad que la naturaleza le confiere a cada hombre –fuerza o astucia-, es la esperanza equitativa para alcanzar sus fines; lo que impulsa a cada uno a esforzarse por destruir o subyugar al otro. Competencia, desconfianza recíproca, avidez de gloria o de reputación, tiene por resultado la guerra perpetua de “todos contra todos”. Guerra no sólo en “el hecho actual de batirse”, sino en la voluntad buscada de batirse: mientras existe esta voluntad hay guerra, no paz, y el hombre será el lobo del hombre: *homo homini lupus*.²¹⁹

El segundo aspecto, “Estado-Leviathan”, se refiere al “hombre artificial” que es el “Estado”, en el cual los hombres ceden por un pacto voluntario sus derechos naturales, individuales de poder a un tercero (que puede ser un hombre o asamblea) que sustituye la voluntad individual de todos y los representa a todos. Este tercero, por su parte, es completamente extraño al contrato por el cual la

²¹⁸ *Ibidem*. pp. 54.

²¹⁹ *Ibidem*. pp. 54-55. Tales afirmaciones de Hobbes son análogas a las que se encuentran en los escritos de Xun-Zu, los cuales fueron compilados por primera vez en el año 77 o 76 a.C. Este filósofo ortodoxo confuciano elabora su teoría a partir de la consigna de que “la naturaleza del hombre es mala”. En sí, la “teoría consiste, en señalar que la naturaleza del hombre la constituyen esencialmente los deseos. Los deseos exigen ser satisfechos y en esta búsqueda de la satisfacción entran los hombre en conflicto. En el estado primitivo, los hombres serían enemigos y cada cual buscaría su propio provecho. XUN-ZU, “La naturaleza del hombre es mala”. *Rev. Estudios Orientales*. No. 10, Colegio de México. Traduc. Flora Botton Beja, México, 1969, p. 206.

multitud se ha comprometido mutuamente en su beneficio. Ninguna obligación le liga.²²⁰

Para Hobbes, la voluntad, el arte, el artificio, desempeñan un papel central en su sistema. “Aristóteles señalaba que el hombre era naturalmente sociable, naturalmente ciudadano (*zoon politikon*, animal político); la sociedad política era un hecho natural. Estupidez, replica Hobbes; la naturaleza no ha puesto en el hombre el instinto de sociabilidad; el hombre no busca compañeros sino por interés, por necesidad; la sociedad política es el fruto artificial de un pacto voluntario, de un cálculo interesado.”²²¹

De esto último surge la siguiente interrogante ¿si el hombre es por naturaleza antisocial, entonces qué es aquello más fuerte que obliga a que el hombre acepte el “pacto social”, y en dónde radica esto?. La respuesta nos la da el propio Hobbes en otro elemento de la naturaleza humana que se opone al “deseo”: la razón. “Bajo pena de destrucción de la especie humana es menester que el hombre salga de este estado: en eso consiste realmente su liberación, su salvación. La posibilidad de salir de él la posee el hombre. Consiste parcialmente en sus pasiones, parcialmente en su razón. Algunas de sus pasiones le inclinan a la paz: en primer término está el temor a la muerte. La razón, que no es más que un cálculo, le sugiere convenientes artículos de paz, sobre los cuales puede ponerse de acuerdo con los demás hombres”²²²

George H. Sabine, en forma más analítica y profunda que Chevallier, aborda también en sus estudios sobre Hobbes los dos elementos contrapuestos

²²⁰ *Ibidem.*, pp 56-57

²²¹ *Ibidem.*, p. 56

²²² *Ibidem.*, p. 56. También Xun-Zu contempla en sus escritos la importancia que la razón del hombre tiene para lograr superar su maldad. Lo interesante de esta analogía entre Hobbes y Xun-Zi es que los dos manejan como leyes de la naturaleza del hombre el deseo y la razón. Xun-Zi nos dice: “La naturaleza del hombre es mala y su bondad es fruto de un esfuerzo consciente... si el hombre siguiera sus impulsos naturales –como animal– y sus pasiones se comprometería sin remedio a la contienda y el arrebató, violando el orden establecido, confundiendo la razón y atrayendo la violencia. Es necesario que se opere un cambio en él... y que aprenda a seguir las normas de conducta moral y así llegar a la cortesía y la modestia, obedeciendo a las formas de la razón y de un orden establecido”. XUN-ZU, *op. cit.*, p. 207.

de la naturaleza humana: el deseo y la razón. Para Hobbes –afirma Sabine-, la materia prima de la naturaleza humana con la que hay que construir la sociedad se compone de dos elementos distintos y opuestos: el deseo y la aversión primitivos, de la cual surgen todos los impulsos y emociones; y la razón mediante la cual puede encausarse de modo inteligente la acción hacia la finalidad de la propia conservación. En este poder regulador de la razón se basa la transición de la vida salvaje y solitaria a la civilizada y social. La transición se hace por las leyes de la naturaleza, condición de la sociedad o de la paz humana. Esas leyes determinan lo que haría un ser idealmente razonable, en el caso de que considerase con entera imparcialidad sus relaciones con otros hombres en todos los aspectos que pudieran influir en su propia seguridad²²³.

Ahora bien, del sistema filosófico de Hobbes nos gustaría destacar tres tres aspectos constitutivos del mismo²²⁴:

1. La concepción de la realidad como un mecanismo, lo cual en su tiempo fue verdaderamente un intento “científico” para explicar los hechos “naturales del hombre”, al incluir la conducta humana tanto en sus aspectos individuales como en los sociales.
2. El intento de definición de las leyes de la naturaleza humana, a partir de la fisiología individualista.
3. La conclusión con el más complejo de todos los “cuerpos sociales”, el cuerpo artificial denominado Estado, el Leviathan.

La importancia que tiene el sistema filosófico de Hobbes para nuestra investigación es relevante, ya que tal sistema nos permitirá comprender no solo el *substratum* filosófico de muchos estudios sobre las relaciones internacionales, sino además la forma en que a partir de tal *substratum* se pretenden explicar la presencia y los alcances del Estado como actor internacional. En este marco,

²²³ SABINE, George H., *op.cit.*, p. 344.

²²⁴ *Cfr. idem.*, pp. 338-340.

procederemos al análisis crítico de la “concepción clásica” o “tradicional” de Relaciones Internacionales.

Todos los estudios que forman parte de la “concepción clásica”, elaborados durante la Guerra Fría estuvieron influenciados por la situación conflictiva que prevaleció entre los principales países capitalistas y socialistas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Uno de los representantes más destacados en este concepto es Hans Morgenthau, quien ha sido considerado como el más brillante exponente de la escuela del “Realismo Político”²²⁵. En su obra *La lucha por el poder y la paz*, Morgenthau señala que su finalidad es presentar una teoría de la política internacional, a partir del modelo de la política exterior de Estados Unidos de Norteamérica. Tal teoría no se construye con base en un proceso de abstracción teórica de la realidad, ya que, según él, “debemos apartarnos de aquellas nociones abstractas y preconcebidas y de los conceptos ajenos a la realidad”²²⁶.

Según Morgenthau, la corriente del Realismo Político²²⁷ “estima que el mundo, imperfecto como lo es desde un punto de vista racional, es el resultado de fuerzas que son inherentes a la naturaleza humana. Para mejorar al mundo lo indicado es cooperar con estas fuerzas, no ir en contra de ellas. Nuestro mundo es uno de intereses opuestos y de conflictos entre ellos; por ello los principios morales no pueden realizarse plenamente; pero al menos nos podemos aproximarnos a través del equilibrio, siempre temporal, de los conflictos. Esta

²²⁵ CÁRDENAS ELORDUY, Emilio. “El camino hacia la teoría de las Relaciones Internacionales”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 63, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

²²⁶ MORGUENTHAU, Hans J. *Política entre las naciones. La lucha por el Poder y la Paz*. Traduc. F. Cuevas Cancino. Ed Sudamericana, Argentina, 1963, p. 13.

²²⁷ Aunque el realismo político se fundamenta en concepciones filosóficas de muchos siglos atrás, tal “corriente teórica” surge en la primera mitad del siglo XIX. Se denominó realismo político a todas las actitudes prácticas que se oponían a ciertas corrientes inferiores del “romanticismo político”, como las doctrinas populares de Mazzini, que solo hablaban de “misiones” y de “ideales” y de otras nebulosidades y abstracciones sentimentales parecidas. GRAMSCI, Antonio, *La política y el Estado moderno*. Ediciones Península Traduc Jordi Solé-Tura, España, 1971, pp. 43-44.

La corriente del realismo político norteamericana tiene sus inicios con Reinhold NIEBUHR en 1932, pretende liberar a las relaciones internacionales de los elementos utópicos y moralizantes que en otros tiempos la caracterizaban. Cfr. CÁRDENAS ELORDUY, Emilio, *op. cit.*, p. 13.

escuela, pues, ve en un sistema de represiones y de equilibrio un principio universal para todas las sociedades pluralistas...”²²⁸. Agrega, además, que la teoría del realismo político ha sido llamada realista; “por su preocupación teórica por la naturaleza humana tal como es y por el proceso histórico tal y como ha tenido lugar.”²²⁹

Para Morgenthau el realismo político posee un carácter racional porque forma parte de nuestra conciencia, en donde ésta, por medio de la experiencia, nos muestra un mundo imperfecto, producto de fuerzas inherentes a la naturaleza humana; como si la naturaleza humana estuviera conformada por algo incognoscible, pero que se sabe, es imperfecto. La inmutabilidad de la imperfección del mundo se debe a que las leyes de la naturaleza humana son también inmutables: “el realismo político cree que la política, como la sociedad en general, es gobernada por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana. A fin de mejorar la sociedad es necesario previamente, entender las leyes de acuerdo con las cuales la sociedad vive. La operatividad de estas leyes es indiferente a nuestras preferencias, el hombre pues las desafiará sólo a riesgo de fracasar.”²³⁰

Según esto, las leyes de la naturaleza humana operan más allá del control del mismo hombre sobre su propia naturaleza, dando por sentado que en toda sociedad pluralista, ya sea el esclavismo o el capitalismo más avanzado, tales leyes son idénticas y determinan a la sociedad. Es decir, para esta concepción las leyes que regían la naturaleza humana del siervo de la gleba son las mismas para el esclavo, o para el obrero asalariado.

Lo falaz del tratamiento abstracto y estático que de la “naturaleza humana” hace el realismo político, y concretamente Morgenthau, es refutado por la misma experiencia histórico-social y el conocimiento científico; ya que las acciones de los

²²⁸ MORGENTHAU, Hans, *op. cit.*, p. 14.

²²⁹ *Idem.*, p. 14.

²³⁰ *Idem.*, p. 14.

hombres no son un hecho individual sino un fenómeno colectivo, el cual es determinado por relaciones sociales históricamente determinadas. No existe una naturaleza humana abstracta, fija e inmutable (concepto que proviene del pensamiento religioso y de la trascendencia²³¹, sino que la naturaleza humana es el conjunto de relaciones históricamente determinadas, es decir, un hecho históricamente verificable, dentro de ciertos límites, con métodos de la filosofía y de la crítica.²³²

Lo que para Hobbes es el deseo y apetito de los hombres, para Morgenthau es el interés, pero en los dos casos lo que define el deseo o el interés es el poder. Para el Realismo político el eslabón que hace posible que la “razón” logre comprender los hechos observables (en este caso la política internacional), es el concepto de interés definido en función del poder²³³. Por lo tanto, lo racional de la política internacional, se detecta en la actitud política de los Estados, lo cual se tiene que entender en términos de interés: el poder. Este concepto central del Realismo Político, determina que toda política exterior de cualquier país que actúe conforme a sus intereses está obrando racionalmente.

Sin embargo, para Morgenthau la actitud “racional” de la realidad política está conformada fundamentalmente por los elementos irracionales que junto con los racionales integran la realidad fenomenológica total de la política.²³⁴ “Asalto a la razón” diría Georg Luckás, debido a que a partir de la concepción filosófica del irracionalismo (corriente filosófica alemana en la que se sustentó el partido Nazi) se ha pretendido justificar como “racionales” las políticas exteriores con pretensiones de dominación mundial. Así como los ideólogos nazis de antes y durante la Segunda Guerra Mundial, buscaron justificar la política exterior de Alemania, basándose en el aspecto “racional” de sus intereses; los ideólogos

²³¹ El concepto de “naturaleza humana” tiene origen en el sentimiento de “igualdad”, tanto en la religión con su idea de Dios-padre y de hombres-hijos, así como en la ciencia biológica se afirma la “igualdad natural”, es decir, psicofísica de todos los elementos individuales del género humano. GRAMSCI, Antonio. *Introducción a la Filosofía de la Praxis*. Traduc. Solé Tura, Ed. Península, España, 1972, p. 22.

²³² GRAMSCI, Antonio. *La Política y el Estado moderno*. Ob. cit. pp.70-71.

²³³ MORGUENTHAU, Hans, *op. cit.*, p. 16.

²³⁴ Cfr. CÁRDENAS ELORDUY, Emilio, *op. cit.*, p. 15.

norteamericanos de la escuela realista han pretendido de la misma forma, justificar el imperialismo de los Estados Unidos.²³⁵

De tal forma, si el realismo político se fundamenta en la relación entre el “racionalismo” y el “irracionalismo”, entendida la unidad de éstos como la lucha por el interés nacional (poder), toda política imperialista y de dominación estará justificada.

Para el realismo político la política exterior es equiparable a los elementos del concepto poder. “El poder puede consistir es cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. El poder cubre todas las relaciones sociales que sirvan a tal fin: desde la violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles por lo que una mente humana controla a la otra. El poder cubre la dominación del hombre por el hombre”²³⁶. Tal definición del concepto de poder en el ámbito internacional se convierte en el “hilo conductor racional” de cualquier política exterior; lo que hace del concepto de poder en punto de partida y el punto de llegada, cuyo instrumento correlativo es la política, que tiene como cualidad mantener, buscar o incrementar el poder.²³⁷

El poder definido como el sometimiento del hombre por el hombre es para el realismo político una ley que gobierna a la “naturaleza humana”. El bagaje ideológico de esta concepción es apoyo fundamental de la clases y Estados dominantes, en donde la relación de sometimiento y explotación de unos sobre otros no es alterada por circunstancias históricas. El interés definido como poder, es una constante “natural” e intrínseca del individuo y de los Estados.

Esta concepción de la realidad, que para muchos podría ser denominada como “maquiavélica”, busca justificarse a partir del significado ético-moral de la

²³⁵ Respecto a la concepción filosófica del “irracionalismo” en Alemania y el traslado de esta concepción hacia los Estados Unidos al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Cfr. LUKÁCS, Georg. *El asalto a la razón*. Traduc. Wenceslao Roces. Ed. Grijalbo, México, 1972, 3ª ed., pp. 618-691.

²³⁶ MORGENTHAU, Hans, *op. cit.*, p. 21-22.

²³⁷ *Idem.* p. 45.

acción política. Según el realismo político, la existencia de principios morales universales no es un obstáculo para la eficaz política exterior de un Estado; ya que un principio universal puede ser violado por otro principio universal que otorga mayor peso y se identifique con un interés mayor. Por ejemplo, el principio moral de la “libertad” no debe interferir en el camino de una acción política eficaz ésta estaría inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional.²³⁸

La elasticidad de la ley moral, en donde existen principios morales inferiores y superiores, justifica la acción política de todo tipo, que se ajusta al interés nacional. Por lo tanto, la explotación que ejercen los países desarrollados sobre los países pobres, tiene una justificación moral, debido a que tal explotación la ejercen con base en la supervivencia del sistema. Esto último se puede parangonar con la concepción del “espacio vital” que la Alemania de Hitler reclamaba, para que no se extinguiera la nación germana.²³⁹

La actitud reduccionista de Morgenthau, que le atribuye a la acción política sólo el interés del poder, ha distorsionado lo que realmente son las relaciones internacionales. Numerosos estudios se han intentado “explicar” las relaciones internacionales y la política exterior desde la perspectiva del realismo político (o sea, de la política del poder), la cual pretende igualar toda acción internacional con base en el interés.

Para concluir este análisis crítico de la fundamentación que del realismo político hace el profesor Morgenthau, trataremos de detectar los aspectos epistemológicos que sustenta en su “discurso teórico”. Según él, su investigación tiene dos propósitos:

- El primero es “precisar y entender las fuerzas que determinan las relaciones políticas entre los Estados, y entender los métodos según los cuales esas fuerzas

²³⁸ *Ídem.*, p. 23.

²³⁹ Respecto a la concepción alemana del espacio vital (Lebensraum), ver WEIGERT, Hans W. *op. cit.*, pp. 22-34.

actúan recíprocamente entre sí, sobre las relaciones políticas internacionales y sobre las instituciones de ese género”²⁴⁰.

- El segundo es realizar una “reflexión sobre la política internacional desde la atalaya de los Estados Unidos –y por lo tanto-, reflexionar sobre los problemas vitales que confronta la política exterior norteamericana”²⁴¹

El primer propósito nos demuestra un razonamiento teleológico, porque pretende explicar las causas finales que en la experiencia se dan, sin procurar ir más allá de la apariencia y tratar de descubrir la génesis histórica, socio-económica, que hace posible la existencia de esas fuerzas que determinan las relaciones políticas internacionales en un momento histórico concreto. Tal razonamiento nos da la pauta para comprender por qué Morgenthau se aboca por la escuela del realismo político, que contiene un *substratum* filosófico agnóstico. Esta escuela trata de aparentar una fundamentación materialista del mundo, que concibe la existencia de los fenómenos independiente de la conciencia, o sea que ellos existen por sí mismos; pero la conciencia únicamente percibe la imagen que ellos proyectan a través del aparato perceptivo del hombre.

Esta relación cognoscitiva ha sido denominada como la “concepción mecanicista de la teoría del reflejo”, por el hecho de que los fenómenos, el objeto de conocimiento, actúa sobre el aparato perceptivo del sujeto cognoscente, que es un agente pasivo, contemplativo. Así, el producto del proceso cognoscitivo (el conocimiento) es un reflejo o una copia del objeto; reflejo cuya génesis está en relación con la acción mecánica del objeto sobre el sujeto.²⁴² Este modelo que por su constante utilización se le puede llamar clásico, subsiste en el moderno sensualismo y en el empirismo trascendente. Tal modelo nos lleva a una representación agnóstica de la realidad, por que se detecta la imagen de las cosas, pero al mismo tiempo nos encontramos limitados para conocer su totalidad concreta, su esencia; por lo que el conocimiento refleja únicamente la apariencia,

²⁴⁰ MORGENTHAU, Hans, *op. cit.*, p. 30.

²⁴¹ *Idem.*, p. 39.

²⁴² SCHAFF, Adam. *Historia y Verdad*. Traduc. Ignasi Vidal, Ed. Grijalbo, México, 1974, p. 83.

la pseudo-concreción. Es decir, para los agnósticos se puede conocer la apariencia, pero jamás la realidad.²⁴³

La finalidad teológica y la fundamentación agnóstica del estudio del profesor Morgenthau, se aclara todavía más, cuando trata de explicar las limitaciones que existen para el entendimiento de las relaciones internacionales a partir –según el– de la ambigüedad que se da tanto en los materiales con que el observador tiene que trabajar, como por la similitud y diferencia de los fenómenos internacionales: “Esta ambigüedad de los acontecimientos que deben comprenderse por una teoría de la política internacional es un caso especial del impedimento general del entendimiento humano”²⁴⁴. Si siguiéramos este razonamiento agnóstico de Morgenthau, caeríamos en ambigüedad, pero en la que él se encuentra: ¿Acaso existen objetos de estudio que el conocimiento científico no busque o trate de explicar en su totalidad concreta? O bien, ¿Si la ambigüedad de los fenómenos que se dan en la experiencia impide su explicación teórica-científica, entonces que podemos decir de los procesos reales en sí?

El segundo propósito de la investigación de Morgenthau pretende, a partir de supuestos ideológicos como son los valores éticos-morales superiores del realismo político (la supervivencia e interés nacional), justificar “teóricamente” la política exterior norteamericana, y establecer una defensa abierta al sistema capitalista. Tales planteamientos axiológicos, que son una “efectiva” apología del sistema capitalista, se han convertido en el pilar de la táctica empleada por los ideólogos norteamericanos, después de la Segunda Guerra Mundial, para establecer la defensa de los intereses de los monopolios de ese país, del capitalismo y de la “libertad” capitalista²⁴⁵.

Para el Realismo Político el término poder es un concepto absoluto e inmutable, cuyas raíces se encuentran en el interés de los hombres y de los

²⁴³ Cfr. POLITZAR, Georges. *Principios elementales de filosofía*. Ed. Inca, Argentina, 1973, p. 33.

²⁴⁴ MORGENTHAU, Hans, *op. cit.*, p. 33.

²⁴⁵ Cfr. LUKÁCS, Georg. *El Asalto a la razón*, *op. cit.*, Epílogo, p. 623.

Estados, que están gobernados por las leyes del “estado de naturaleza”. De tal forma, la política internacional, como toda política, se convierte en una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder siempre es el fin inmediato.²⁴⁶ Si Morgenthau entiende por poder el dominio del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres, y si la política es la lucha por el poder; entonces la política internacional es el instrumento por medio del cual un Estado domina las acciones de otro u otros Estados. Con base en esto, se podría pensar que el poder político busca la dominación psicológica de unos sobre otros, no importando los medios para lograrlo. De aquí que tal dominio se pueda lograr por el ejercicio real de la violencia física. Pero esto último ya no sería para Morgenthau poder político, sino poder militar oseudomilitar.

Aquí nos encontramos con otra limitación del realismo político, ya que según esta “teoría” el aspecto político se encuentra aislado del contexto social, que es el que le da su significado; por lo que lo político tiene su esfera particular, así como el aspecto militar, el jurídico, el ideológico y el económico, mantienen cada uno su esfera en forma autónoma. Respecto a esto último, Morgenthau afirma que el poder político debe distinguirse de la fuerza, en el sentido de llevar a cabo la violencia física. Cuando la violencia se convierte en realidad, significa la abdicación del poder político a favor del poder militar²⁴⁷. ¿Pero acaso cuando interviene el poder militar no es una continuación de la política por otros medios, precisamente por la violencia física? ¿Y la aplicación de la fuerza no pretende dominar las acciones de los demás por una vía supuestamente diferente? Las respuestas las consideramos afirmativas, con lo cual creemos que Morgenthau pierde de perspectiva la esencia misma de la política internacional.

Morgenthau contradice uno de los planteamientos teóricos más profundos de Clausewitz, a quien se le debe la formula de que “la guerra es la continuación de la política por otros medios”, o sea, por medio de la violencia. Lenin señalaba

²⁴⁶ MORGENTHAU, Hans, *op. cit.*, p. 43.

²⁴⁷ *Idem.*, p. 45.

que “los marxistas han considerado siempre esta fórmula como la base teórica de sus puntos de vista acerca de la significación de toda guerra²⁴⁸. Y con respecto a la Primera Guerra Mundial agregaba: “Aplicado este punto de vista a la guerra actual. Veréis que durante decenios, desde casi medio siglo, los gobiernos y las clases dominantes de Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Austria y Rusia han llevado una política de pillaje de las colonias, de opresión de naciones extranjeras, de represión del movimiento obrero. La guerra actual es precisamente la continuación de esta política, y únicamente de esta política.”²⁴⁹

No obstante que para Morgenthau la aplicación de la violencia física está fuera del ámbito político, si considera que la amenaza de la violencia forma parte de ese ámbito. Según él: “la amenaza de la violencia física, en la forma de la guerra, es un elemento intrínseco de la política”²⁵⁰. En este sentido, el proceso de la disuasión nuclear no es más que un fenómeno intrínseco de la política de poder, con la modalidad, hoy en día, de que el elemento de la amenaza se sustenta en armas atómicas; pero en esencia la disuasión no ha cambiado, ya que desde la perspectiva del razonamiento teleológico de esta corriente teórica, el objetivo político de amenazar tiene como fin el poder.

Concretamente, Morgenthau afirma que “en política internacional la fuerza armada como amenaza, o como amenaza potencial, es el más importante factor que forma el poder político de una nación.”²⁵¹ Si bien, la fuerza armada como amenaza es el factor más importante del poder político, entonces el aspecto militar está íntimamente relacionado con el aspecto político, con lo cual Morgenthau contradice su propia concepción de que lo político y lo militar están separados. Por otro lado, las fuerzas armadas se convierten en poder político, no por la simple utilización de estas como amenaza- como él señala-, sino por el desarrollo histórico estructural de la sociedad, que hace posible que los Estados y el

²⁴⁸ LENIN, V.I. *La lucha de los pueblos, de las colonias y países dependientes contra el imperialismo*. Traduc. Isidro R. Mendieta, Ed. Progreso, Moscú, (s.f), p. 146.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ MORGENTHAU, Hans, *op. cit.*, p. 45.

²⁵¹ *Idem.*, p. 45.

proyecto político de clase que rige a éstos, utilicen su fuerza militar para diversos fines. Así pues, la afirmación de Morgenthau no da cabida a otra alternativa en la política internacional, más que a la disuasión como factor real de poder político; lo cual parecería una apología de la estrategia político-militar de la disuasión nuclear.

Para la política del poder “el objetivo político de la preparación militar de cualquier clase es disuadir a las demás naciones de usar la fuerza militar, haciendo demasiado peligroso para ellas el hacerlo así. El propósito político de la preparación militares, en otras palabras, hacer innecesaria la aplicación de la guerra induciendo al enemigo potencial a desistir del uso del poder militar.”²⁵² Este planteamiento (que bien podría ser una forma sencilla de explicar el fin último de la estrategia de disuasión) olvida, sin embargo, el objetivo político que la preparación militar con lleva en el aspecto ofensivo, y que no forzosamente es de carácter disuasivo. El objetivo político del proceso de militarización de un Estado puede estar encausado para lograr diferentes fines; por ejemplo.

- La necesidad de control interno militar de un Estado para reprimir las tendencias sociales revolucionarias, que se oponen al proyecto político de la clase dominante.
- El objetivo político de la preparación militar del fascismo y el nazismo, cuya finalidad es la expansión territorial del estado mediante la fuerza militar y la agresión externa. Los llamados “países del Eje” ejemplificarían esta tendencia.
- La necesidad intrínseca de preparación militar que los centros hegemónicos deben satisfacer, para el control directo o indirecto de los países que se encuentran en su esfera de influencia.²⁵³

²⁵² MORGENTHAU, Hans, *op. cit.*, p. 48.

²⁵³ Por ejemplo, la preparación militar de los Estados Unidos no esta sujeta únicamente al proceso de disuasión nuclear, sino que ésta tiene objetivos políticos de diversos tipos que supuestamente también están encaminados a salvaguardar la “seguridad nacional” norteamericana. El programa de Asistencia Militar de Estados Unidos, adiestra a agentes de seguridad a nivel mundial, en tópicos tales como lucha antiterrorista, censura, sistemas de reconocimiento, información a la CIA, acción cívica y asuntos civiles, operaciones clandestinas o encubiertas, operaciones de contraguerrilla, criptografía, defoliación, interrogatorio de prisioneros y sospechosos, manipulación de masas y mítines, fotografía de espionaje, operaciones

Por último, para Morgethau la fuerza militar es la medida obvia del poder de la nación, cuya demostración sirve para impresionar a las demás. Por lo tanto, el “prestigio de fuerza militar” –reputación de poder- se emplea como disuasivo y como preparación para la guerra. Esta política –que según él surge de la naturaleza misma de la política internacional (la lucha por el poder)- pretende que el prestigio militar de una nación sea lo suficientemente grande para disuadir a las otras naciones de ir a la guerra. Pero al mismo tiempo, se espera que si fracasa esta política de prestigio, la movilización de las fuerzas armadas antes del estallido de la guerra, colocaría a la nación en posición ventajosa.²⁵⁴

Otro de los principales representantes de la corriente “clásica” de la disciplina de las Relaciones Internacionales, es el profesor Georg Schwarzenberger, con su obra *La política del poder*.²⁵⁵ Normalmente, cuando se analiza la corriente del realismo político se consideran las obras de Morgenthau y de Schwarzenberger como una sola línea de “conocimiento”²⁵⁶. Sin embargo, nosotros le otorgamos un significado especial a la obra de Schwarzenberger, debido a dos razones:

- Por un lado, su concepción acerca de las relaciones internacionales es mucho más amplia que la Morgenthau, y propone por primera vez la necesidad de un proyecto teórico global de nuestra disciplina, que se centraría en una “teoría sociológica de las relaciones internacionales”. Para Morgenthau el estudio de las Relaciones Internacionales se reducía a la política internacional, pero para Schwarzenberger el campo de la disciplina no es la política únicamente, sino es la sociedad internacional como un

psicológicas, cateos y allanamientos, guerra especial, vigilancia. Cfr. SAXE-FERNÁNDEZ, John. *De la seguridad nacional*. Ed. Grijalbo, Colección 70, No. 149, México, 1977, p. 33.

²⁵⁴ *Ibidem.*, pp. 110-113.

²⁵⁵ SCHWARZENBERGER, Georg. *La política del poder*. Traduc. Julieta Campos y Enrique González, Ed. FCE, México, 1960, 809 pp. La primera edición en inglés fue en 1941, pero para la edición en español en 1960 la obra fue puesta al día por el autor.

²⁵⁶ Cfr. FLORES PINEL, Fernando. *Reflexiones sobre la cientificidad de los conceptos básicos en los enfoques clásicos de las Relaciones Internacionales*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1976, pp. 167-181

todo, cuyos objetos de estudio son: “la evolución y estructura de la sociedad internacional; los individuos y grupos que se ocupan activa o pasivamente en este nexo social; los tipos de conducta en el medio internacional; las fuerzas que operan tras la acción de la esfera internacional y los modelos de las cosas futuras en el plano internacional²⁵⁷”. De tal forma, para Schwarzenberger “el estudio de las relaciones internacionales es la rama de la sociología que se ocupa de la sociedad internacional”²⁵⁸. no obstante la importancia de estos planteamientos, su estudio se ubica en la corriente del realismo político, por que reduce al igual que Morgenthau, las relaciones sociales e internacionales a la lucha por el poder, quedándose únicamente en el nominalismo –nivel lingüístico- cuando plantea el estudio sociológico, que él no desarrolla en su investigación²⁵⁹.

- Por otro lado, la obra de Schwarzenberger es el punto de unión entre la corriente del realismo político y la corriente de la sociología histórica en la disciplina de las relaciones Internacionales. Esta unión (fortalecida por los estudios de Raymond Aron) significa para nosotros, que la concepción de la política de poder establece las pautas epistemológicas de la corriente sociológica, por lo que esta última posee un *substratum* filosófico igual al del realismo político.

Schwarzenberger concibe a cualquier tipo de sociedad –nacional o internacional- desde la perspectiva del “estado de naturaleza”. El afirma, utilizando un símil de Schopenhauer que aplicaba a la sociedad humana, que una sociedad puede compararse a una asamblea de puerco-espines, los cuales viven en un clima donde se ven empujados a amontonarse para calentarse, permaneciendo, no obstante, sujetos a un instinto de repulsión que procede de su característica estructura anatómica. Asimismo, hace referencia a Spinoza, quien contempla el

²⁵⁷ Cfr. SCHWARZENBERGER, Georg, *op. cit.*, p. 5.

²⁵⁸ *Idem.*, p. 8.

²⁵⁹ Con respecto al nivel nominal en que se queda el estudio “sociológico” de Schwarzenberger, ver FLORES PINEL, Fernando, *op. cit.*, pp. 167-168.

estado de naturaleza en términos de una sociedad, y llega a la siguiente conclusión en su *Tractatus Theologico-Politicus*: “El derecho natural de cada individuo está determinado sólo por su poder.”²⁶⁰

Al considerar Schwarzenberger a la sociedad nacional o internacional como una asamblea de puerco-espines, en donde los hombres se reúnen por el interés y el miedo, dándose un aislamiento asociativo, la actividad que desempeña cada sujeto está condicionada por la persecución de sus propios intereses. En las sociedades organizadas –el Estado moderno- existe un “arbitro” que restringe la lucha individual para que no reine la anarquía total. Pero dondequiera que falten estas influencias restrictivas, los grupos sociales tienden a usar cualquier forma efectiva de presión para asegurar su supervivencia o para mejorar sus posiciones relativas. Esto sucede así, eminentemente, en el plano internacional. Los grupos dentro de la sociedad internacional tienden a hacer lo que pueden, más de lo que deben. Esta es la esencia de la política del poder.²⁶¹

Tal concepción de la sociedad, en donde todo se subsume a la política del poder debido a que la realidad está sujeta a las leyes del “estado de naturaleza”, conduce a reproducir a nivel internacional ciertas reglas de conducta (diplomacia, economía, aislacionismo, armamentismo, guerra, etc.). a partir de esto, según Schwarzenberger, se puede definir la política del poder como un sistema de relaciones internacionales en que los Estados se consideran a sí mismos como los fines últimos; emplean, al menos con propósitos vitales los medios más efectivos a su disposición y son medios de acuerdo con su peso en caso de conflicto.²⁶²

Desde este punto de vista, el poder ha sido siempre la consideración dominante de las relaciones internacionales. Para Schwarzenberger “el poder es el medio entre la influencia y la fuerza. Los tres son maneras diferentes de establecer un nexo social sobre bases que el agente activo de esas relaciones

²⁶⁰ SCHWARZENBERGER, Georg, *op. cit.*, pp. 10-11.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 11.

²⁶² *Ibidem*, pp. 11-12.

considera satisfactorias.”²⁶³ Aquí se puede detectar la consideración “sociológica” de las relaciones internacionales sustentada en la política del poder, debido a que el nexo social es establecido por el poder. La influencia y la fuerza (en el contexto de las relaciones entre los grupos sociales a nivel mundial, los Estados), tienen como base la necesidad de expectativas del grupo (Estado) activo que deben ser satisfechas por un grupo (Estado) pasivo. Así, para Schwarzenberger el nexo social se da siempre en una situación conflictiva, por el hecho de que las relaciones sociales se gestan en una relación mecánica eterna por la lucha por el poder.

Por otro lado, el poder -según Schwarzenberger- debe distinguirse de la influencia y la fuerza, por que descansa en la presión externa como amenaza que se dibuja en el fondo, así como también prefiere lograr sus fines sin el empleo real de la presión física. De tal forma, el poder es la capacidad de imponer la propia voluntad a los demás, mediante la suposición de sanciones efectivas en caso de no aceptación²⁶⁴. Considerando el poder desde esta perspectiva, el acto de disuadir se conforma en uno de sus elementos intrínsecos, ya que si el poder se basa en la presión externa como amenaza, y prefiere lograr sus fines sin empleo real de la fuerza física, la capacidad de disuasión es la capacidad misma que se tenga de poder. Además esta capacidad conlleva a una relación psicológica – analogía con Morgenthau- para dominar la voluntad de los demás, mediante la suposición –amenazas- de sanciones –represalias- , si no es aceptada tan dominación.

Para Schwarzenberger “el ejercicio del poder puede ser templado por la razón. No obstante, esto es accidental. La esencia del poder es la habilidad para ejercer presión obligatoria, independientemente de su racionalidad (...) Carece de pertenencia el hecho de que un Estado utilice el poder para sus propios fines particulares o propósitos que considera son el interés de la sociedad

²⁶³ *Ibidem*, p. 12.

²⁶⁴ SCHWARZENBERGER, Georg, *op. cit.*, p. 12.

internacional”²⁶⁵. Considerada así la esencia del poder, toda relación entre estados, sea racional o irracional, tiene una justificación por que se lleva a cabo con fines de autopreservación.

Para el realismo político las relaciones internacionales han “evolucionado” a partir de lo absoluto y perpetuo de la política de poder. En este sentido –según Schwarzenberger- parece justificable, *prima facie*, trabajar sobre el supuesto de que *Plus ça change, plus c’est la même chose* (en tanto más esto cambia, en esa medida es la misma cosa)²⁶⁶. Así como Hobbes y Morgenthau, Schwarzenberger concibe a la realidad de la sociedad internacional como un todo mecánico, fundamentado en el sistema de la política de poder, lo cual trae consigo en la elaboración teórica, todas las limitaciones epistemológicas y, por consiguiente, los resultados pseudo-científicos inherentes al modelo mecanicista.

La inmutabilidad histórica del sistema de política del poder y la concepción del papel intrínseco que desempeña la fuerza o la amenaza de la fuerza en este sistema, se puede detectar con claridad cuando Schwarzenberger aborda el problema de las fuerzas armadas como instrumento de la política internacional. Según el, en un sistema de política de poder, hay siempre en el fondo la amenaza callada de la aplicación de la fuerza física. Es función de las fuerzas armadas de los estados, por su existencia misma, asegurar que si ellos no se someten a una política de presión no serán obligados por la fuerza física, ya que la posesión por parte de los estados de fuerzas armadas adecuadas, permiten resistir toda coacción. Lo que importa es la fuerza relativa de las armas y su grado de capacidad potencial y real de peligrosidad. Esta fuerza relativa existe igualmente en las etapas de guerra entre tribus que en las de ejércitos profesionales o de naciones en armas.²⁶⁷ Así pues, en el eterno sistema de poder, las fuerzas armadas son el instrumento fundamental de la política internacional.

²⁶⁵ *Ibidem*, pp. 12-13.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 15.

²⁶⁷ *Ibidem*, pp. 145-146.

Otro representante importante de la “corriente clásica” es Raymond Aron, con su obra *Paz y Guerra entre las Naciones*.²⁶⁸ El estudio de Aron ha sido considerado en el desarrollo teórico de nuestra disciplina, como el “parteaguas” entre la “concepción clásica” del realismo político y la “concepción moderna” del estudio de la disciplina, con la denominada corriente de la “sociología histórica”.

Aron elabora su estudio de las relaciones internacionales como un sistema universal, en donde la sociología se convierte en el reducto teórico práctico donde confluyen la historia, la filosofía, la economía, la política, etc. En este sentido, el estudio de las relaciones internacionales debe ser un estudio sociológico, porque, según Aron, “la sociedad busca las circunstancias que influyen sobre las consecuencias de los conflictos entre Estados, sobre los objetivos que se asignan sus actores y sobre la fortuna de las naciones y de los imperios. La teoría saca a la luz la textura inteligible de un conjunto social. La sociología muestra cómo varían de las determinantes (espacio, número, recursos) y los sujetos (naciones, regímenes, civilizaciones) de las relaciones internacionales.”²⁶⁹

Para Aron, las relaciones internacionales son relaciones entre unidades políticas diferentes, Estados, por lo cual las denomina relaciones interestatales. Estas relaciones se expresan en y por medio de conductas específicas llevadas a cabo por el embajador o el soldado (paz o guerra). De tal forma, las relaciones interestatales presentan una característica original que las distingue de cualesquiera otras relaciones sociales: se desarrollan a la sombra de la guerra; es decir, las relaciones entre Estados llevan consigo, por esencia la alternativa de la guerra o de la paz.²⁷⁰

Esta concepción de las relaciones internacionales, por un lado, reduce toda actividad internacional a la acción política de los Estados y, por el otro, conlleva hacia un análisis teleológico, por el hecho de que la acción política a cargo del

²⁶⁸ ARON, Raymond. *Paz y Guerra entre las Naciones*, op. cit.

²⁶⁹ *Idem.*, p. 38.

²⁷⁰ *Idem.*, p. 24.

diplomático o el guerrero vislumbra únicamente la causa final de esta actividad, que será la paz o la guerra. El hecho de la guerra como un fenómeno inmutable de las relaciones internacionales, es para Aron el elemento fundamental en donde lo social y lo político confluyen: la guerra pertenece a la existencia social, y la política es el medio material es el que la guerra se desarrolla.²⁷¹

Aron fundamenta su afirmación de que las relaciones internacionales se desarrollan a la sombra de la guerra, a partir de la concepción filosófica del “estado de naturaleza”. Al igual que Hobbes, Aron diferencia entre la política interior del Estado, en donde éste se reserva el monopolio de la violencia, y la política internacional, la cual acepta la pluralidad de centros de fuerzas armadas. Esto significa para Aron, que la política, en la medida en que afecta las relaciones interestatales, parece tener como finalidad, ideal y objetiva a la vez, la simple supervivencia del Estado, frente a la amenaza virtual que trae consigo la existencia de los demás Estados. De aquí la oposición frecuente en la filosofía clásica: el arte político enseña a las colectividades a vivir tanto en paz como en guerra. Los Estados no han salido aún, en sus relaciones mutuas, del estado de naturaleza. Si lo hubiera conseguido, no habría ya teoría de las relaciones internacionales.²⁷²

Como se puede observar en la concepción de Aron del estado de naturaleza, el factor político es el elemento –natural- que establece el “nexo social”. Factor que en las relaciones internacionales ubica la guerra con el aspecto condicionante del realismo político. Por lo tanto, para Aron, la política del poder prevalece en la realidad internacional: “Una ciencia o filosofía total de la política englobaría a las relaciones internacionales como uno de sus capítulos, pero este capítulo guardaría su originalidad, ya que trataría de las relaciones entre unidades políticas, cada una de las cuales reivindica el derecho de hacerse justicia a sí misma y de ser la única dueña de la decisión de combatir o de no hacerlo.”²⁷³

²⁷¹ *Idem.*, p. 25.

²⁷² *Idem.*, pp. 25-26.

²⁷³ *Ibidem.* p. 27.

Al igual que Schwarzenberger, para Aron la inexistencia de un árbitro a nivel mundial –Estado supranacional- y la carencia de un imperio universal de la ley que rigiera a todos los Estados, constituye la causa que origina que el problema central de los individuos y de los Estados sea la supervivencia. En este sentido, toda actividad que los Estados lleven a cabo a nivel internacional, tiene una justificación porque se fundamenta en los supuestos del “interés nacional”.

La consigna de Hobbes: “allí donde no hay poder común, no hay ley, allí donde no hay ley no hay justicia”,²⁷⁴ se ha convertido para la gran mayoría de los estudiosos de nuestra disciplina, en la esencia misma de la concepción del estado de naturaleza de la sociedad internacional.

Desde la óptica filosófica del estado de naturaleza, la corriente teórica de la “sociológica histórica” no es más que un planteamiento más sofisticado de la concepción del realismo político de Morgenthau y de Schwarzenberger; lo que no significa que contenga un rigor científico más profundo. En la obra de Aron, lo “sociológico” está determinado por el concepto de poder que, a su vez, encuentra en la política su significado auténtico. Por lo tanto, la concepción sociológica es reducida a la política del poder, porque es a partir de ésta donde se establece el nexo de una relación social de carácter psicológico. Esto último lo hace más explícito el mismo Aron cuando afirma: “El poder del individuo es la capacidad de hacer, pero, por encima de todo, de influir sobre la conducta o los sentimientos de otros individuos. Yo llamo potencia en la esfera internacional a la capacidad de una unidad política –el Estado- para imponer su voluntad a las otras unidades. En resumidas cuentas el poder político no es un absoluto, sino una relación humana.”²⁷⁵ De esta manera, la concepción sociológica del nexo social que establece el poder político en la sociedad internacional, se lleva a cabo por la relación psicológica entre las “voluntades” de los Estados. Schwarzenberger

²⁷⁴ CHEVALLIER, Jean Jacques, *op. cit.*, p. 55.

²⁷⁵ Cfr. ARON, Raymond. *Paz y Guerra...* *op. cit.*, p. 73.

planteaba exactamente lo mismo, y Morgenthau define de la misma forma la relación del poder político, faltándole únicamente agregar que esta relación es de “carácter sociológico, porque se da entre dos grupos sociales diferenciados; o sea entre Estados.

Si es por esta razón que se la denomina corriente sociológica, entonces toda la corriente teórica que se fundamenta en la concepción del realismo político es sociológica, porque tiene como centro de imputación las relaciones entre grupos sociales y Estados. Y, más aún, si estas relaciones intergrupales – internacionales– son llevadas a cabo por medio de la política internacional, la cual –según Aron– implica un choque constante de voluntades,²⁷⁶ más que relaciones sociales serían relaciones psico-sociales, con lo que la concepción “anglosajona” de la teoría de los sistemas y el behaviorismo adquirirían mayor importancia y su “carta de naturalización científica” en nuestra disciplina. Si esto fuera cierto, las relaciones internacionales serían realmente relaciones de carácter psico-social.

Al igual que sus colegas Morgenthau y Schwarzenberger, Aron diferencia el poder de la fuerza en las relaciones internacionales. El primer concepto se reserva para la relación humana como tal, y el segundo para los medios, músculos del individuo, o armas del Estado²⁷⁷. Definidos así los conceptos, Aron les da un significado atemporal y estático, al establecer una consecución entre ellos. Señala a la fuerza como el medio para el logro de objetivos, los cuales se sintetizan en el dominio de la conducta de los demás, es decir, en el poder y la relación humana que éste establece. Bajo esta perspectiva, se plantea como una “ley natural” la supervivencia del más apto, ya que el objetivo –supervivencia- se logra por los medios –fuerzas militares o económicas- que puede poseer en mayor escala el más apto. De tal forma, se podría afirmar que los arsenales militares se convierten en un medio para lograr actitudes conductuales de los demás Estados, cuando la finalidad de la utilización de este medio es obligar o disuadir.

²⁷⁶ *Ídem.*, p. 74.

²⁷⁷ *Ídem.*, p. 74.

Por otro lado, Aron establece la diferencia entre el concepto poder y el concepto potencia. La necesidad de esta diferencia se debe, de acuerdo a sus postulados, a que el poder en la escena internacional difiere del poder interno en una unidad política -el Estado-, porque no tiene la misma envergadura, ni utiliza los mismos medios, ni se ejerce en el mismo terreno.²⁷⁸ Así, el concepto poder es asignado para representar el control de una sociedad bajo los límites del Estado; y el concepto de potencia se le asigna para representar la capacidad de “poder internacional” que el Estado posee en su proyección hacia el exterior. Es decir, la potencia es la expresión de la política exterior de un Estado, que se sustenta en el grado de poder interno del mismo. En síntesis, el poder para la política interna y la potencia para la política internacional.

Desde esta óptica, potencia es sinónimo de poder internacional. Aron define potencia, como la capacidad que un Estado tiene para utilizar las fuerzas militares, económicas y hasta morales en circunstancias determinadas y con vista a los objetivos también determinados.²⁷⁹ La potencia es un reducto de poder interno de un Estado, que utiliza los medios –la fuerza- a nivel internacional para incrementar el poder del mismo.

No obstante que Aron trata de sofisticar su “discurso teórico”, no logra realmente superar el análisis mecanicista, agnóstico y teleológico del realismo político. El mismo señala que su estudio es realista y se basa en el enfoque de la sociología de Pareto, la cual considera que a un planteamiento teórico le corresponde un hecho histórico empírico²⁸⁰. Por ejemplo, para Aron el poder de un Estado “depende del escenario de su acción y de su capacidad para utilizar los recursos materiales y humanos que les sean entregados: medios, recursos y acción colectiva. Estos son, evidentemente, los determinantes del poder, cualquiera que sea el siglo y cualquiera que sean las modalidades de la

²⁷⁸ *Ídem.*, p. 78.

²⁷⁹ *Ídem.*, p. 74.

²⁸⁰ *Ídem.*, p. 76.

competencia entre las unidades políticas.”²⁸¹ La definición de las determinantes del poder como elementos inmutables es el supuesto teórico de Aron, el cual lo contrasta con un posible hecho empírico. Así trata de adecuar su definición a la realidad, pero reduciendo ésta al nivel de su simple apariencia. El propio Aron ejemplifica la contrastación de su supuesto teórico y la realidad, a través del siguiente razonamiento: “el poder de una compañía francesa del ejército regular frente a una compañía del ejército argelino de liberación nacional, depende del terreno en que se desarrolla el choque (el medio o el espacio), de los efectivos y las armas (los recursos) y, en fin de la disciplina y el mando de ambas tropas (la acción colectiva de cada una de las partes).”²⁸² Como se puede observar, el enfoque de la “sociología histórica” que propone Aron, no va más allá del enfoque mecanicista del realismo político.

El substratum metafísico de la concepción que sobre relaciones internacionales tiene Raymond Aron, se refleja claramente, cuando aborda lo que considera los “objetivos eternos” y los “objetivos históricos” de los Estados. Los primeros, son tomados de la concepción del “estado de naturaleza” de Hobbes. Según Aron, toda unidad política aspira a sobrevivir. Así la finalidad primera y primordial del individuo y del Estado, es la de la seguridad; y, en segundo término, está la búsqueda de poder y de gloria. Aquí Aron invierte los supuestos del mismo Hobbes, para quien el fin primero es el logro de la felicidad, que solamente por medio del poder se puede alcanzar; y, en segundo lugar, se encuentra la seguridad que se da por el interés racional de sobrevivir. Aron establece a la seguridad como fin primordial, anteponiendo lo racional a la naturaleza –irracional- de la lucha por el poder y la gloria. La conducta racional conduce a la seguridad –según Aron-, la cual puede basarse en la debilidad de los rivales o en la fuerza propia; lo que implica que la inferioridad de los rivales sea un elemento que favorece la no tentativa de agresión de éstos y la seguridad del más fuerte. Pero al mismo tiempo, esta seguridad fundada en la mayor fuerza potencial de un Estado,

²⁸¹ *Ídem.*, p. 81.

²⁸² *Ídem.*, p. 81.

genera el aspecto irracional de la búsqueda del poder; es decir, son capaces de imponer su voluntad y de influir en la conducta de los demás Estados²⁸³. Lo racional de la seguridad y lo irracional del poder se encuentran íntimamente ligados en la concepción de Aron.

5.1.2. El estigma del Estado de Naturaleza y “otras corrientes teóricas”

Hasta aquí hemos revisado la concepción global que de las relaciones internacionales han planteado los principales representantes de la denominada “corriente clásica”. Pero el *substratum* filosófico de la perspectiva del “estado de naturaleza”, que caracteriza y fundamenta esta corriente, ha trascendido (en forma explícita o implícita) a otras “corrientes teóricas” que son consideradas diferentes a las “clásicas”. Por consiguiente, vamos a encontrar en las corrientes teóricas no consideradas como clásicas, que son la teoría de sistemas y el conductismo (behaviorismo), principios epistemológicos análogos a los que se pretende asignar sólo al “realismo político”.

La teoría de sistemas y el conductismo tiene su sustento teórico-metodológico en el estructural funcionalismo, que es el que articula el enfoque cientificista en la disciplina de Relaciones Internacionales, el cual tiene sus antecedentes en el periodo entre las dos guerras mundiales y se va afianzando en la década de los cincuentas, como una reacción al enfoque clásico que considera al Estado como actor, por lo que era necesaria una nueva teoría que ubicara a los seres humanos, a los individuos, como centro del sistema, lo cual se había reservado a los Estados-nación. El enfoque que toma a los individuos como actores apareció en sus inicios en la teoría “el hombre de Estado” en la política internacional, que fue seguida por el enfoque de “toma de decisiones”, también como reacción en contra del realismo político, pero desde un ángulo diferente. Ambos enfoques ponen la atención en los individuos en sí como actores. Las

²⁸³ Cfr. *Ídem.*, pp. 102-103.

nuevas escuelas de pensamiento juntas representan un giro drástico de un énfasis extremo en el Estado a un énfasis igualmente extremo en los hombres que actúan por los Estados. El objetivo de las nuevas teorías era reemplazar las nociones abstractas del Estado con las vivas realidades de la mente, los deseos y el corazón humano. Pero el resultado, en general, fue sustituir un conjunto de abstracciones por otro, porque en política también es una abstracción examinar el aspecto individual separado de los cuerpos corporativos como medio para actuar políticamente. En resumen, como precisa Wolfers, estos enfoques supuestamente alternativos contribuyen a un mejor entendimiento de la dinámica de la política mundial, pero de hecho son suplementos de la teoría tradicional, más que sustitutos de ella.²⁸⁴

La teoría de sistemas y el conductismo, que se han desarrollado principalmente en los Estados Unidos en las últimas décadas, forman parte, por un lado, como ya se señaló, de la denominada metodología estructural-funcionalista, debido a que se fundamentan en los principios epistemológicos y categorías analíticas de ésta última, y, por otro lado, se encuentran circunscritas a las teorías de comportamiento, que pretenden abarcar todas las ciencias sociales, ya que el comportamiento humano en todos sus niveles se convierte en su objeto de estudio.²⁸⁵ Aglutinar a la teoría de los sistemas y al conductismo en una tendencia epistemológica única, se debe a que ambas contemplan en su esencia planteamientos teórico metodológicos análogos. Es decir, las dos supuestas

²⁸⁴ WOLFERS, Arnold. *The theory and practice of international relations*. p. 16 Según Wolfers, la crítica a los enfoques que ponen su atención en los individuos, se centra en la distinción entre las genuinas necesidades humanas y los que aparentan ser los intereses humanos transferidos al Estado. Hay quienes afirman que un énfasis exagerado en el papel del Estado y su interés en el poder, prestigio, territorio y demás, hará que la acción política se desvíe de la satisfacción de las necesidades y deseos reales del hombre común, hacia los servicios de unos pocos individuos en la nación. Cfr. *Idem* .p. 17

²⁸⁵ Respecto a las teorías del comportamiento, su gestación y proyección; ver PARSONS, Talcon, *et. al. La ciencia ante la amenaza nuclear*. Traduc. Luis Renart, Ed. Fontanella, España, 1969, 278 pp.

corrientes no son más que una en el llamado discurso teórico científicista. Sin embargo, algunos especialistas tratan por separado a la teoría de los sistemas y al conductismo.²⁸⁶

Para John W Burton, la ampliación de la teoría de sistemas para el análisis del comportamiento y la conducta interestatal y de la sociedad mundial, ha sido quizás el movimiento interdisciplinario de más importancia en la disciplina de Relaciones Internacionales.²⁸⁷ Lo interesante de esto, es que Burton parte del hecho de la unidad indisoluble entre la teoría de los sistemas y el conductismo. De esta unidad resulta la composición del instrumental teórico-metodológico para el estudio de la realidad internacional.

La importancia de toda teoría del comportamiento, según los planteamientos de esta “escuela”, radica en la relación que existe entre un sistema (desde un ratón hasta una sociedad) y su acción o comportamiento en un determinado medio ambiente. Por lo tanto, no se debe hablar de dos “corrientes teóricas” sino de una sola que posee una determinada sistematización y estructuración. Esta “corriente teórica” única la encontramos, en forma más concreta, en los llamados análisis de sistemas de acción; cuyo representante máximo en nuestra disciplina es Morton Kaplan. Según él, “una de las más importantes facetas del análisis de sistemas de acción es la que tiene que ver con las relaciones entre valores y acción o entre valores y características conductuales.”²⁸⁸ Esta faceta contiene una importancia específica para nuestra crítica, porque nos lleva directamente al *substratum* filosófico que fundamenta esta “corriente”, al plantearse la concepción que del comportamiento debe tener un ente sistemático, a partir de los valores que enarbola.

²⁸⁶ Esta separación se observa claramente en el texto de MEDINA, Manuel, *La teoría de las Relaciones Internacionales*. Ed. Seminarios y Ediciones, España, 1973, 212 pp.

²⁸⁷ Cfr. BURTON, John W. *World Society*. University College London, Cambridge, England, 1972, p. 14.

²⁸⁸ KAPLAN, Morton. *System and process in international politics*. Science Editions, U.S.A. 1964, p. 149.

En este sentido, Wolfers considera que una teoría precisa no debe separar la política internacional en dos esferas, una que comprende la del Estado como el actor en la política de poder, y otra que comprende la de los actores humanos, los individuos comunes con sus rasgos psicológicos y su búsqueda de proyectos humanos. Por el contrario, todos los eventos que ocurran en la arena internacional deben ser concebidos y entendidos desde dos ángulos de manera simultánea: uno que llama a concentrarse en el comportamiento de los Estados como cuerpos de hombres organizados, y el otro llamando a concentrarse en los seres humanos que finalmente son sobre sus reacciones psicológicas donde descansa el comportamiento que se le acredita a los Estados. Agrega Wolfers que si los Estados se conciben como actores unívocos, como si fueran personas, es inevitable que se les trate de manera especial, como si fueran seres humanos, con deseos y mentes propias que les permiten tomar y llevar a cabo decisiones. Sobre todo, si el comportamiento del Estado es inteligible y hasta cierto punto predecible, se debe asumir que los Estados tienen rasgos psicológicos del tipo de los que un observador podría detectar a través de la introspección y del conocimiento de otros seres humanos. Los Estados deben pensarse como capaces, por ejemplo, de deseos y preferencias, de satisfacción e insatisfacción, de escoger objetivos y medios.²⁸⁹

La base estructural-funcionalista, aunada a los principios elementales de la psicología experimental, otorga a la teoría de sistemas de Acción una supuesta fuerza de análisis que pretende complementarse con fundamentos ético-axiológicos. Esto tiene como fin justificar toda concepción estática y funcional de la realidad, por lo que se apoya esta teoría en la perspectiva que sustenta caracteres y símbolos que pretenden mistificar la conducta del hombre y de los Estados. Esto último, es planteado desde un enfoque mecanicista por el propio Kaplan, al señalar como se dan los valores para un sistema: “Las necesidades de un sistema están determinadas por la estructura del mismo. Los objetivos de un sistema están dotados por sus necesidades en el medio ambiente, como él mismo –el sistema– comprende este medio ambiente. Los objetivos de un sistema son valores para él.

²⁸⁹ WOLFERS, Arnold. *Op. cit.* pp. 19-20

Los objetivos, los cuales de hecho satisfacerían las necesidades del sistema, son valiosos para ese sistema.”²⁹⁰

Lo que Kaplan nos quiere decir es que todo sistema de acción tiene necesidades que satisfacer, las cuales se convierten en objetivos que, a su vez, son los valores del sistema por los cuales tiene que luchar para asegurar su existencia. Esto se aclara, aún más, cuando Kaplan aborda el problema de interés nacional: “el interés de un sistema es lograr lo que es valioso para él. El interés de una nación es satisfacer las necesidades nacionales. Por lo tanto, los intereses nacionales son objetivos y hay tantos intereses nacionales como necesidades nacionales”²⁹¹ Los silogismos planteados por Kaplan lo llevan a establecer hipótesis *ad hoc* en base a las conclusiones pseudo-científicas que derivan de las premisas y de la relación mecánica que existe entre ellas.

Stanley Hoffman realiza una fuerte crítica a la estabilidad mecánica que fundamenta la teoría de sistemas, porque, según él, se dejan de lado los fines y valores que se oponen a la conservación del sistema: “Este modelo, que parte de la hipótesis de integración y equilibrio, se revela totalmente incapaz de explicar patrones de cambio y de conflicto y tiende a considerar como perturbaciones los procesos de cambio que, en la política mundial, son, ciertamente, una regla más que una excepción.”²⁹²

En la teoría de los sistemas se reduce la relación que existe entre los hombres y las sociedades, únicamente a los sistemas de comunicación y a la información que se da y se recibe. Así, para Kaplan, las teorías de las comunicaciones son el marco común, del cual se parte para interpretar el comportamiento de todos los sistemas; lo que no quiere decir, por otro lado, que

²⁹⁰ *Idem.*, p. 150.

²⁹¹ *Idem.*, p. 151.

²⁹² HOFFMAN, Stanley, *op. cit.*, p. 75.

se dé una gran atención al contenido de los mensajes, debido a que lo importante, son las redes de transmisión que se establecen.²⁹³

Hasta aquí, lo que hemos podido detectar de la teoría de los sistemas de acción, con relación a la “corriente clásica”, es su fundamento mecanicista y teleológico, así como la forma en que establece la conducta de los entes sistémicos, de acuerdo a ciertas pautas inmutables derivadas de los valores, intereses y objetivos, que encuentran sus sustento, aunque en forma implícita, en los aspectos generales de la concepción del “estado de naturaleza”. Sin embargo, esta última se hace explícita cuando la teoría de los sistemas de acción aborda el problema de la estrategia y el conflicto en la política internacional.

El enfoque sistémico recurre a la teoría de los juegos (por toda su composición sistémica) para explicar el conflicto y la estrategia.²⁹⁴ Pero esta teoría se basa en el *substratum* filosófico del “estado de naturaleza”. Jessie Bernard señala que un concepto básico de la teoría de los juegos de estrategia, con base en una moderna sociología del conflicto, es el de la función de pagos. La teoría se aplica mejor a los juegos de dos sujetos, en que el total es igual a cero; lo cual quiere decir que lo que gane el jugador “A” lo pierde el “B”, y viceversa. En los juegos de salón la función de pagos es especificada por las reglas del juego o por los propios jugadores, que deciden cuáles serán. Pero en los juegos sociológicos la función de pagos es determinada por las “leyes” de la naturaleza, incluyendo la “naturaleza humana”. Así Bernard concluye que las “reglas del juego” no son creación humana, sino fenómenos naturales.²⁹⁵

El tratamiento que de los valores y el conflicto realiza la teoría de los sistemas, se enmarca dentro de las teorías de la comunicación, en donde la

²⁹³ Cfr. *Ídem*. p. 74.

²⁹⁴ Morton KAPLAN le dedica íntegramente todo el capítulo sobre la estrategia a la teoría de los juegos, dándole un lugar especial a ésta dentro de la teoría de los sistemas, ver KAPLAN, Morton. *System and process...op. cit.*, pp. 169-241.

²⁹⁵ BERNARD, Jessie. “El estudio Sociológico del conflicto”. En Hoffman, Stanley. *Teorías contemporáneas...*, *op. cit.*, p. 174.

existencia o no de conflictos está supeditada a la perfecta o imperfecta información. Kaplan afirma que las disputas concernientes a los valores (que por otro lado pueden ser reconciliables, así como se puede dar la identidad de intereses entre los entes sistémicos), dependen tanto de los estados internos de éstos últimos, como de los estados de naturaleza existentes²⁹⁶

Por último, en el caso del enfoque de toma de decisiones, donde el individuo es el centro de la teoría, sus exponentes insisten en que las decisiones y las acciones tomadas en el nombre del Estado no se pueden entender a menos de que uno penetre en los individuos, de los que emanan las decisiones y las acciones. En contraste a lo que es implícito en el enfoque del Estado como actor, la hipótesis básica aquí es que todos los actos del Estados, como comúnmente les llamamos, son afectados de manera vital o determinados por una predisposición propia o particular de algunos de los que toman las decisiones o de algunos grupos de participantes específicos que forman parte del proceso de toma de decisiones. Así, diferencias en tales rasgos psicológicos individuales como la motivación, valoración de preferencias, temperamento y racionalidad se consideran variables esenciales y, por lo tanto, surgen diferencias de la afiliación de individuos a diferentes partidos, agencias estatales o con personas de diferentes culturas. Sin embargo, como precisa Wolfers, se mantiene la suposición de que todos los individuos que actúan por los Estados comparten los mismos rasgos de la naturaleza humana. De forma específica se espera que estos individuos pongan un valor excesivo en las tan llamadas posesiones del Estado (sobre todo en lo que compete a la sobrevivencia nacional, independencia nacional e integridad territorial) y de reaccionar con temor ante cualquier amenaza a estas posesiones. También se asume que comparten una fuerte inclinación para obtener ganancias y aprovechar oportunidades para buscar y adquirir posesiones nacionales estimadas. Dependiendo del grado de que estos rasgos son compartidos y tienen un efecto decisivo en las acciones o reacciones de los

²⁹⁶ Cfr. Kaplan, Morton. *System and process...*, op. cit., p. 277.

gobernantes o de las personas, crean conformidad como si fuera una compulsión natural interna.²⁹⁷

A través de la revisión crítica de la denominada “corriente teórica clásica”, y de las consideradas teorías no clásicas, que circunscribimos a la teoría de los sistemas de acción, se detectó la concepción que de la realidad internacional tienen, a partir del fundamento del mecanicismo que ha condicionado hasta la fecha la gran mayoría de los estudios de la disciplina de las Relaciones Internacionales. El carácter mecanicista de todas las obras analizadas, demuestra de entrada una perspectiva materialista, pero sujeta a la concepción mecánica de la naturaleza y la sociedad. Concepción que limita la óptica materialista, debido a sus planteamientos reduccionistas, dando paso al agnosticismo, y con éste al enfoque metafísico e idealista.

Por consiguiente, si el materialismo mecanicista ha demostrado históricamente su debilidad y sus limitaciones ¿en donde radica, pues, su importancia para nuestro estudio sobre el Estado y su relación con el substratum filosófico del “estado de naturaleza”? En primer lugar, el mecanicismo como base de un sistema filosófico y como método de investigación, se ha concretizado en forma objetiva en el desarrollo de las Ciencias Sociales. No es paradójico que los “teóricos” de las relaciones internacionales que se han basado explícita o implícitamente en la concepción filosófica y teórico-metodológica de Thomas Hobbes, sustentan la perspectiva del materialismo mecanicista, si se considera a la filosofía política como parte de un cuerpo mecanicista del conocimiento científico²⁹⁸. El significado de esto debe ser comprendido con todos sus matices, por el hecho de que nos proporciona un primer común denominador, que debe servir como punto de partida para la reflexión acerca de las condiciones actuales del conocimiento del Estado en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

²⁹⁷ WOLFERS, Arnold. *Op. cit.* pp. 20-22.

²⁹⁸ Cfr. Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política. Op. cit.*, pp. 340-341.

En segundo lugar, se debe tener presente que atrás de todo materialismo mecanicista se encuentra una concepción atomista de la realidad, la cual parte de la idea del movimiento de las cosas, pero sujeto a partículas materiales inmutables que interactúan entre sí, que cumplen siempre la misma función. Esta concepción excluye toda noción de cambio en la existencia misma de las cosas. De la misma forma en que el atomismo antiguo de Demócrito y Anaxágoras encontraba en el átomo el elemento eterno e inalterable²⁹⁹, la filosofía política de Hobbes encuentra en la “naturaleza humana” el elemento estático y el mecanismo psicológico del hombre. Al ser retomada la perspectiva de Hobbes (que es considerado como uno de los modernos representantes del atomismo) en los criterios teóricos de nuestra disciplina, se desarrolla una concepción atomista de las relaciones internacionales; debido a que tales criterios mantienen la característica común de basarse en los principios filosóficos del “estado de naturaleza”.

Para los “teóricos hobbesianos” de las relaciones internacionales existe un mundo en movimiento que se desarrolla, pero que en esencia no cambia, por que su esencia esta determinada por la “naturaleza humana”, la cual es estética e inmutable. Por otro lado, la concepción atomista del “estado de naturaleza” que prevalece en los estudios de la disciplina de las Relaciones Internacionales, conduce a una interpretación ahistórica de la realidad social; porque se parte de la idea de que la “naturaleza humana” es siempre y en todas partes la misma.

Si bien, Hobbes es su filosofía política logra sistematizar una teoría psicológica general de la conducta, basada en las premisas de la “naturaleza humana”, éstas son tomadas del principio del egoísmo universal elaborado por Maquiavelo. Para este último –considerado como el fundador de la ciencia política-

²⁹⁹ Demócrito, conocido como el creador del materialismo, y Anaxágoras son los primeros en elaborar una concepción material de la realidad ajena a los Dioses, que se funda en el átomo eterno e indestructible. Ellos afirman que todo lo que existe son átomos en el vacío. Las doctrinas de ambos conciben la pluralidad de elementos de movimiento y su infinitud apta para componer una infinitud de mundos. Para ellos existe el movimiento de las cosas pero no el cambio, ya que reducen la realidad de la naturaleza al ente inmutable del átomo, y respetan, de esta forma, la falacia ontológica de lo que es no comenzó a ser y no terminará; lo que es sigue siendo lo mismo. Ver CLÁMENCE, Raunoux et.al. *Historia de la Filosofía*. Traduc. S. Julia y M. Bilbatúa. Ed. Siglo XXI, España, 1972, pp. 28-29.

, la naturaleza humana es esencialmente egoísta, agresiva y ambiciosa; y el poder y las posiciones se encuentran limitadas en la realidad por la escasez natural, lo que, en consecuencia, empuja a los hombres a la constante lucha y competencia. De esto deduce Maquiavelo, que todo Estado que quiera tener éxito debe aspirar antes que nada a la seguridad de la propiedad y de la vida, ya que éstos son los deseos más universales que hay en la naturaleza humana.³⁰⁰

En este planeamiento de Maquiavelo hay que destacar, aparte de la concepción ahistórica de la naturaleza humana, los “elementos esenciales” de tal naturaleza a los que hace referencia, con el objetivo de analizar cómo los supuestos esenciales han servido de “refugio teórico” en la disciplina de las Relaciones Internacionales; tanto para explicar la sociedad internacional en su conjunto, como para fundamentar la existencia misma de las raíces del Estado.

Maquiavelo afirma que la seguridad de la propiedad y la vida son los deseos más universales de la naturaleza humana. Hobbes retoma esta afirmación, sistematizándola, en lo que considera “el instinto de la propia conservación”. Para él el problema de la seguridad o propia conservación se encuentra íntimamente relacionado con el deseo de poder, debido a que el poder da seguridad, pero ésta es relativa, por lo que siempre se busca incrementar el poder: “El deseo de seguridad, necesidad verdaderamente fundamental de la naturaleza humana, es para todo propósito práctico inseparable del deseo de poder, medio actual de conseguir bienes futuros aparentes, porque todo grado de seguridad necesita asegurarse aún más.”³⁰¹ La relación entre la propia conservación y el deseo de poder, establece un “círculo vicioso”, al cual está sujeta la naturaleza humana, considerada en su esencia estática e inmutable.

³⁰⁰ Cfr. SABINE, George H. *Historia de la Teoría Política. Op. cit.*, p. 257.

³⁰¹ *Idem.*, p. 342. HOBBS señala en el *Leviathan* que como inclinación general de la humanidad entera, existe un perpetuo e incesante afán de poder, que cesa solamente con la muerte. La causa de esto no es que un hombre espera un placer más intenso del que ha alcanzado; o que no llegue a satisfacerse con un moderado poder, sino que al no poder asegurar su poderío y los fundamentos de su bienestar actual, busca siempre adquirir nuevos fundamentos. Cfr. SABINE, George. *Op. cit.*, pp. 342-343.

La idea de la propia conservación ha sido retomada por muchos teóricos de las relaciones internacionales, y la han aplicado mecánicamente al Estado-nación. La importancia singular que se da a la supervivencia y seguridad, radica en la concepción de que la naturaleza humana es agresiva y, por lo tanto, las instituciones estatales de cada sociedad están influidas de agresividad; lo que conduce al supuesto de la agresividad innata y natural entre los Estados. En este sentido, las causas de toda institución bélica (la estrategia militar, los sistemas ofensivos y, en sí, los conflictos armados) no son producto del desarrollo histórico de las sociedades y sus contradicciones, sino de la inalterable esencia humana, en la que se fundamenta la máxima *homo homini lupus*.

En resumen, reducir todos los fenómenos sociales a la simple explicación de las “leyes inalterables de la naturaleza”, lleva a establecer un límite cognoscitivo en las mismas Ciencias Sociales, debido a que se recurre para el análisis de las causas que originan el comportamiento humano, a su aspecto puramente biológico o psicológico conductual, con lo que se pierde de perspectiva su esencia histórico-social. Así, se desmantela al hombre de toda su praxis social, es decir, se contempla al “hombre desnudo”, sin tomar en cuenta su real esencia social en un momento histórico concreto.

5.2. El segundo debate: interdependencia versus neorrealismo

Este debate se presenta en el segundo lustro de la década de los setentas del siglo pasado, en el marco de los cuestionamientos que la teoría de la interdependencia hace del enfoque estatocéntrico del neorrealismo político, teniendo entre sus principales promotores a Robert O. Keohane y a Joseph S. Nye.³⁰²

³⁰² KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Traduc. Herber Cardoso. Ed. GEL, Argentina, 1988, 305 pp.

El debate del Estado se centra en la pregunta fundamental de si el Estado predomina sobre las 'fuerzas sociales' y los 'actores no estatales'. Puesto de otra manera, el debate se desenvuelve alrededor del grado de autonomía que los Estados tienen frente a otros actores no estatales o procesos sociales. Ocupando uno de los extremos se encuentran los neorrealistas, que argumentan que el Estado, imbuido con un alto grado de autonomía, es el actor central en las relaciones internacionales. En el otro extremo están los "interdependentistas", quienes insisten en que la autonomía del Estado está disminuyendo al estar desbordado por los procesos económicos (base de la interdependencia) y los actores no estatales, en especial, aunque no de forma exclusiva, por las corporaciones transnacionales.³⁰³

De forma más específica, los neorrealistas argumentan en contra del supuesto neoliberal, de que el Estado es un actor racional, coherente y autónomo cuyo principal interés es la alta política de seguridad. En contraste, los "interdependentistas" argumentan que la interdependencia internacional está llevando al quebrantamiento de los Estados en entidades incoherentes, y que los Estados están dando una amplia prioridad a la 'baja política' de economía, distribución y bienestar y cuestiones ecológicas sobre seguridad militar. Es el caso de Burton, Mansbach, Ferguson y Lampert, Keohane, Nye y, en especial Rosenau.. Para estos analistas, el mundo neorrealista de la percepción de los Estados como bolas de billar está transformándose en una telaraña global de transacciones a través de las fronteras porosas de los Estados- nación, generando la obsolescencia del Estado soberano. Esto llevó al contraataque de los neorrealistas, donde los teóricos reafirmaron la primacía y el centralismo autónomo que mantienen los Estados soberanos. Aunque la telaraña fue arrancada para revelar de nuevo el áspero mundo anárquico de los Estados como bolas de billar. Es el caso de Gilpin, Krasner y Waltz.³⁰⁴

³⁰³ Cfr. HOBSON, John M., *op. cit.*, p. 2.

³⁰⁴ *Idem.*, pp. 2-3.

Este debate se fortalece al surgir durante la década de los ochentas un debate sobre el Estado complementario y paralelo dentro de la disciplinas de Sociología y de la Política Económica Comparada (PEC). El trabajo de Theda Skopol fue seminal, y su libro clásico de 1979, *State and Social Revolutions* fue seguido por la edición del volumen pionero, *Bringing the State back in*". Esto repliega la discusión paralela del Estado en la disciplina de Relaciones Internacionales. Aquí los neo weberianos (más que los realistas) se vieron enfrentados contra los marxistas y liberales, con el argumento de que el Estado tiene alta autonomía y primacía sobre la sociedad, mientras que los último reafirmaban la autonomía de las fuerzas sociales. Es el caso de Cammack y Jessop. Al mismo tiempo, un debate similar surgió en la PEC, el cual se extendió hasta cerca de principios de los noventa. Aquí los 'estatistas' argumentaban que la llave para el éxito del funcionamiento económico no estaba basado en la habilidad del Estado en general para impulsar ya sea los 'principios del mercado' (como en el liberalismo) o las necesidades de la clase económica dominante (como en el marxismo), sino que descansa en de manera particular en los Estados fuertes con alta autonomía y proteccionismo burocrático. Este enfoque fue utilizado por varios analistas para explicar el desarrollo meteórico de los Tigres del Este Asiático.³⁰⁵

Hobson se formula la siguiente pregunta ¿Qué tan útil ha sido este debate en la disciplina de Relaciones Internacionales? Este debate del Estado en Relaciones Internacionales no termino en los setentas, se ha mantenido hasta el presente a través de una 'segunda fase', donde los marxistas, liberales y los posmodernistas afirman la primacía de la globalización sobre el Estado. Es el caso de Camillero, Falk, Brown y Cox. Por el contrario, los neorrealistas continúan afirmando la primacía del Estado soberano. El debate del Estado sigue estando vivo. Sin embargo, según Hobson tiene cuatro limitaciones fundamentales. Primero, funciona dentro de un binario, cualquiera/o la problemática basada en la 'centralidad del Estado' *versus* 'internacional/global centralidad social'. Por consiguiente, este debate lleva al aislamiento entre dos campos polarizados e

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 3.

intransigentes. Un segundo problema es que este aislamiento es incapaz de generar nuevas preguntas de investigación y agendas. Tercero, tiende a distorsionar la teoría de Relaciones Internacionales más generalizada, donde todas las teorías son simplificadas con el motivo de 'ganar la batalla'. Por consiguiente las teorías sustitutas han sido creadas tanto para hacer una búsqueda de los lados y simplificar a la otra para que después pueda derribarlas. Cuarto, sufre paradójicamente de 'ceguera del Estado', en el que ambos lados conciente o inconcientemente de hecho 'patean al Estado de nuevo hacia fuera'. Esto es porque última instancia ambas partes derivan el Estado de estructuras internacionales. De hecho, se puede argumentar que el primer debate no trata sobre el estado en absoluto, dado que ambas partes marginan su importancia; que probablemente el verdadero concurso es entre '*el centralismo de la estructura socio-económica internacional*'.³⁰⁶

5.3. El tercer debate: la crisis del Estado frente a la globalización

Según Stanley Hoffmann, muchos "especialistas interpretan el mundo de hoy en términos de una globalización triunfante que desdibuja las fronteras mediante nuevos instrumentos de información y comunicación." Agrega, en forma irónica, que el "paladín de esta epopeya sin héroes es Thomas Friedman, columnista del *New York Times*: confronta barreras con paisajes abiertos, obsolescencia con modernidad, control estatal con libre mercado. Ve en la globalización una suerte de amanecer, la 'camisa de fuerza de oro', que obligará a la gente que lucha entre sí a entender que la lógica de la globalización es la paz (pues la guerra interrumpiría la globalización y, por ende, el progreso) y la democracia (porque las nuevas tecnologías elevan la autonomía individual y estimulan la iniciativa)".³⁰⁷

³⁰⁶ *Idem.*, p. 3-4.

³⁰⁷ HOFFMAN, Stanley, "Choque de globalizaciones", en *Foreign Affairs* en español. Vol. 2 Num.3, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Otoño – Invierno 2002, p. 70.

En este mismo sentido, es común escuchar en los medios políticos, periodísticos y académicos de cualquier parte del mundo, afirmaciones como las siguientes: “la globalización ha eliminado las fronteras estatales”, “la globalización ha hecho obsoleto el principio de la soberanía del Estado”, “la globalización no requiere de la existencia del Estado” o “la globalización está provocando la desaparición del Estado-Nación”. La duda elemental que surge ante tales aseveraciones: ¿Qué es la globalización, cuya presencia y evolución es tan poderosa que es capaz de deteriorar y hasta hacer desaparecer al Estado, la institución socio-política concentradora de poder más relevante de la historia de la humanidad?

El concepto globalización es uno de los más polémico en las Ciencias Sociales y las Humanidades de las últimas tres décadas, tanto por la complejidad de la realidad histórico-social que pretende identificar (extensión del concepto), como porque existen tantas definiciones genéricas como interpretaciones parciales de cada una de las variables o características que se le atribuyen (intensión del concepto). Ello ha provocado que se utilice el término de globalización como un concepto operatorio, para referirse a cualquier actividad o fenómeno que tenga un alcance planetario o mundial: globalización económica (comercial y financiera), globalización cultural, globalización política, laboral, educativa, etc. En este sentido, de acuerdo con Felipe Maraña, se entiende por globalización “el conjunto de procesos tecnológicos, económicos, sociales, políticos, militares, culturales y psicológicos que, cada vez con más frecuencia, superan las barreras nacionales, y generan dinámica e interacciones nuevas a las que las concepciones y estructuras tradicionales de las relaciones internacionales no encuentran respuesta.”³⁰⁸

El origen del concepto de globalización proviene del término compuesto en inglés “*global research*” (estudios globales), con el que se denominó a una línea de investigación en los centros académicos estadounidense, a partir de la década

³⁰⁸ MARAÑA, Felipe. *De Gutenberg a Internet*. Edit. Fragua, España, 2004, p. 226.

de los setenta del siglo pasado, para identificar y estudiar los procesos de cambio que se estaban experimentando en todas las esferas de la actividad humana, en especial el económico,³⁰⁹ a partir de los impactos de la revolución científico-tecnológica en el sector de las comunicaciones. Impactos que han acelerado y favorecido la tendencia histórica de la internacionalización de dichas actividades. Pero el hecho de que estos procesos abarquen ahora todo el planeta, no significa que hayan surgido de manera espontánea en el último cuarto del siglo pasado. Son procesos históricos que se han ido estructurando a través de los siglos con cambios cuantitativos y saltos cualitativos promovidos por el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Es decir, la globalización es un continuo histórico donde las revoluciones científico tecnológicas han impactado las relaciones sociales de manera permanente. De ahí que la sociedad internacional este experimentado una rearticulación a través de la revolución en el sector de la comunicación, no solamente en el transporte, sino en la telemática y la computación, que en la Internet han alcanzado su más importante avance al lograr que la comunicación se vuelva instantánea y no haya un lugar en el planeta tierra que no se pueda conectar.

Así se habla de que la humanidad ha entrado con la globalización en una nueva era, que se le ha denominado sociedad del conocimiento o de la información. Pero en realidad hay que invertir los términos; es decir, porque hemos entrado a la era de la información o del conocimiento se puede afirmar que estamos viviendo en un marco globalizado, o mundializado, o transnacionalizado, todos los términos nos remiten al mismo fenómeno, que ha traído consigo grandes beneficios, así como importantes desafíos, en relación a los nuevos puentes que la comunicación ha establecido a nivel planetario.

Aquí nos encontramos con un punto clave de nuestras hipótesis y precisiones conceptuales, ya que hay que rescatar la especificidad del fenómeno

³⁰⁹ Un ejemplo pionero de los “*global research*” es el de BARNET, Richard y MÜLLER, Ronald. *Global reach. The power of the Multinacional Corporations*. Edit. Simon and Schuster. USA. 1974, citado en *ídem.*, p. 230.

de la globalización para determinar la intensión del concepto (elementos o variables que caracterizan al propio fenómeno y lo hacen único). Las variables son las siguientes:

- La revolución científico-tecnológica de las comunicaciones y la información. Conforman la infraestructura o base material donde reposan las interacciones sociales globalizadas.
- La internacionalización de las relaciones sociales básicas (económicas, políticas, militares, culturales, etc.) que se articulan en el espacio desconcentrado de la sociedad internacional e impactan, al adquirir su dinámica propia, al mundo en su conjunto.
- La construcción de redes transnacionales de todo tipo. Las nuevas tecnologías de las comunicaciones, con su velocidad y proliferación, han favorecido la conexión transnacional de todas las actividades sociales.
- La nueva etapa de acumulación del sistema capitalista. La necesidad natural de la reproducción ampliada de la economía capitalista, encuentra en las nuevas tecnologías de las comunicaciones el medio de apertura e interconexión geográfica de mercados, favoreciendo el estímulo vital de acumulación y concentración renovadas, a través de su vector más dinámico: las empresas transnacionales.
- El paradigma neoliberal. La implantación política y difusión ideológica del neoliberalismo a escala mundial (en especial a partir del fin de la Guerra Fría y del colapso de socialismo real europeo) ha marcado al fenómeno de la actual globalización como neoliberal.

La interconexión entre estas cinco variables hace posible el fenómeno que se ha conceptualizado como globalización. Sin embargo, el término en sí es un eufemismo, ya que lo global puede ser todo, pero en esencia también nada. Al respecto, existe cierto consenso de que con este concepto se trata de encubrir, ideológicamente, una nueva fase del sistema capitalista, la monopólica

transnacional, donde unas cuantas empresas privadas gigantescas están controlando y monopolizando todos los sectores económicos en el mundo. De hecho los científicos sociales más serios y respetados, aún los que se asumen como conservadores, reconocen que lo que actualmente se denomina como globalización no es más que la nueva forma de funcionamiento planetario del capitalismo, con sus contradicciones ampliadas, donde la lógica del sistema reproduce la concentración de la riqueza acumulada en detrimento de la justicia y equidad social. En este sentido, Stanley Hoffmann señala que la “forma actual del capitalismo, irónicamente prevista por Karl Marx y Friedrich Engels, plantea un dilema fundamental entre eficiencia y justicia.”³¹⁰

En concreto, con el concepto globalización se busca ocultar el término capitalismo, que no goza de una buena imagen a los ojos de la mayoría de los habitantes del globo.³¹¹ De ahí que sólo sea un concepto que generaliza sin más, pero no remite a condiciones de existencia, lo que impide elevarlo a categoría científica. En otras palabras, es un concepto operatorio sin ningún valor heurístico. Por ello, es siempre necesario acompañar al concepto globalización con el adjetivo neoliberal, que consideramos el más adecuado para identificar la realidad que representa el capitalismo contemporáneo. De tal forma, sugerimos como término más adecuado el de globalización neoliberal, que es el que utilizaremos en adelante.³¹²

Por otro lado, tenemos la problemática de la globalización neoliberal frente al Estado. Al tener la globalización como una de sus variables el paradigma neoliberal, se presentan dos postulados básicos del modelo: la restricción del Estado y la libertad de los individuos, la cual encuentra, supuestamente, en la democracia liberal como forma de gobierno, su mayor realización.

³¹⁰HOFFMAN, Stanley, *op. cit.*, p. 72.

³¹¹TAIBO, Carlos. *Rapiña global. Una introducción a la política internacional contemporánea*. Edit. Punto de Lectura, España, 2006, p. 15.

³¹²Carlos TAIBO propone la utilización del término “globalización capitalista” en lugar de “globalización neoliberal”. *Cfr. Ídem.*, p. 17.

La democracia liberal ha sido, y así se le reconoce, la forma de gobierno que mejor corresponde al sistema capitalista, en tanto que sustenta y promueve la libertad política formal que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, en el contexto de una economía de libre mercado, donde debe prevalecer el estímulo a la iniciativa individual y la protección legal de la propiedad privada. La concepción de este tipo de democracia forma parte de una de las corrientes filosóficas más importantes de la modernidad, que es la del pensamiento e ideología liberal, la cual va más allá de la simple adopción de una forma de gobierno, al conformar una cosmovisión del mundo totalizadora y universal, donde los seres humanos encuentran en la libertad su plena realización.

Estas afirmaciones pueden considerarse obvias y hasta simplistas. Sin embargo, son básicas ya que metodológicamente nos remiten a revisar las contradicciones que sustentan al propio pensamiento liberal, frente al sistema capitalista globalizado, lo que es recomendable recordar para evitar el simplismo empirista de los actuales enfoques cientificistas.

La esencia del liberalismo se sustenta en una filosofía emancipadora de los seres humanos, por lo que se opone a cualquier circunstancia, actor o institución que obstaculice o enajene su libertad. De ahí que esta corriente, por un lado, promueva la restricción o limitación del Estado a su mínima funcionalidad administrativa, el cual debe abstenerse de intervenir en las actividades sociales y personales, particularmente en las económicas, y, por otro lado, encuentre en la democracia, como forma de gobierno ideal, la base que garantice la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

De tal forma, el *substratum* filosófico del liberalismo se establece a partir del binomio libertad-igualdad, tal y como se proyecta desde la Ilustración. Además, se ha considerado que el contexto ideal de respeto a este binomio sólo se puede alcanzar en un régimen político democrático. Así, la libertad, entendida como el derecho del hombre sobre su propia persona, y la igualdad ciudadana, entendida

como el derecho de dotarse de un gobierno que exprese la voluntad colectiva, deberían encontrar en la democracia su plena realización. No en balde llevamos más de dos siglos vinculando la libertad con la democracia³¹³

La esencia del pensamiento liberal clásico se ha mantenido en el tiempo, pero con ciertos ajustes funcionales, en correspondencia con el desarrollo y cambios que ha sufrido el sistema capitalista; ajustes que le dan sentido a la actual globalización neoliberal. En este marco, el neoliberalismo promueve, al igual que el clásico, una férrea oposición a toda intervención del Estado en las actividades económicas, pero aunado al dejar hacer y dejar pasar y a la exclusión de los Estados en su participación directa en sectores económicos, se ha estimulado la privatización de sectores estratégicos de servicio público, la desregulación excesiva del mercado y el adelgazamiento de la administración pública, así como la apertura económica exterior indiscriminada de los países.

El proceso de afianzamiento del discurso neoliberal ha conducido a percibir a la democracia como “el espacio de convivencia ciudadano donde cada quien cuenta en tanto individuo, cuyas aspiraciones pueden respetarse y resolverse en un espacio de orden que descansa en el respeto legal a todas las oportunidades, las cuales dependerán de que la sociedad, en particular la economía, permanezca abierta y no controlada por el Estado centralizador, lo que se asegura a través de la privatización de la actividad productiva”³¹⁴.

En relación con la libertad de los seres humanos, el propio liberalismo clásico va a proyectar sus limitaciones, que se van a convertir en su principal debilidad. De acuerdo con esta corriente, el atributo fundamental del hombre es su libertad, la cual se realiza mediante su capacidad conciente de crear y

³¹³Cfr. GUÉHENNO, Jean-Marie. *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*. Traduc. Antonio López Ruiz, Ed. Paidós, España, 1995, p. 81.

³¹⁴ZEMELMAN, Hugo. “La democracia limitada y los excesos teóricos (Consideraciones conceptuales sobre la situación latinoamericana)”. En GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y ROITMAN ROSENMAN, Marcos (Coordinadores). *La democracia en América Latina: <Actualidad y perspectivas>*. Universidad Complutense de Madrid y Universidad Nacional Autónoma de México, México, s/f, p. 95.

reproducir su existencia a partir de su propia elección; por lo que, en primera instancia, deben ser limitadas las funciones del Estado, ya que éste deshumaniza al hombre y lo convierte en un simple instrumento para sus fines³¹⁵.

Con el advenimiento del neoliberalismo, como base ideológica de la nueva etapa de acumulación del sistema capitalista, el discurso decimonónico de las garantías individuales y la igualdad de los ciudadanos ante la ley se va a transformar en el discurso de la defensa de los derechos humanos y del respeto del Estado de Derecho; que junto con la internacionalización de la democracia liberal conformaran los tres activos claves del proceso de globalización, el cual adquiere con el fin de la Guerra Fría alcances realmente planetarios. Así, las garantías individuales de antes y los derechos humanos de ahora pueden considerarse como los sinónimos mediante los cuales se ejercita y reproduce, conforme a derecho, la supuesta libertad de los seres humanos. Sin embargo, ni las garantías ni los derechos que se han alcanzado favorecen o coadyuvan a la realización de la esencia de la libertad, ya que lo impiden las propias condiciones materiales del contexto socio-económico que conforma el sistema capitalista.³¹⁶ Si bien esta última afirmación no tiene nada de novedosa, ya que van más de dos siglos en que los debates de la filosofía y teoría política han logrado un consenso sobre la incompatibilidad de las ideas de libertad y democracia que sostiene el liberalismo, con la lógica de la ganancia concentrada y el lucro del sistema capitalista, consideramos que es clave recuperarla en todo análisis de la globalización neoliberal para evitar caer en falsas apologías.

Por lo tanto, cabe recordar que la incompatibilidad señalada se origina al contrastar el ideal de libertad del hombre (que parte del principio de que a través del trabajo libre y conciente logra su plena realización), con las relaciones

³¹⁵ Cfr. CHOMSKY, Noam. *El gobierno en el futuro*. Traduc. Francesc Roca. Ed. Anagrama, España, 2005, pp. 9-10.

³¹⁶ Es innegable que se ha progresado en la defensa de los derechos humanos, pero tal defensa se refiere sólo a las violaciones en las que incurren los Estados. Y aunque se reconoce el avance por “generaciones” de estos derechos, en la práctica siguen restringidos a los políticos elementales, quedando pendientes por resolver los derechos económicos.

sociales de producción que se imponen en el capitalismo, donde tal libertad se ve coartada al someterse al hombre a un trabajo alienado, que se transforma en una mercancía más. Nadie puede negar que las relaciones económicas capitalistas han perpetuado formas de servidumbre que no le envidian nada a las de la esclavitud³¹⁷. Al respecto, Simon Linguet afirmaba ya en 1767, con admirable precisión, lo siguiente:

“Es la imposibilidad de encontrar otro medio de vida lo que obliga a nuestros jornaleros a cultivar unas tierras cuyos frutos no comerán, y a nuestros albañiles a construir unos edificios en los que no vivirán. *Es la necesidad la que los lleva a esos mercados en los que esperan la llegada de un amo que tenga la bondad de comprarlos; es la necesidad la que los obliga a arrodillarse a los pies del rico para rogarle que les permita enriquecerlo [...]* ¿Qué ganancia efectiva a supuesto para ellos la *supresión de la esclavitud*? Debo decir, con tanto dolor como franqueza, que lo único que han ganado ha sido sentirse constantemente atormentados por el miedo a morir de hambre, una calamidad, que, al menos, no caía sobre quienes formaron parte antes que ellos de la clase más baja de la sociedad. [...] Ahora son libres, decimos. Y ésta es, precisamente su desgracia. [...] Se dice que carecen de amo [...], pero lo tienen, y es el más terrible y el más imperioso de todos: se trata de *la necesidad*. Es ésta la que los reduce a la más cruel dependencia”.³¹⁸

El hecho de que la lógica del funcionamiento de la economía capitalista sea la antítesis de la libertad, al funcionar el sistema con base en salarios esclavizantes, trabajo alienante y principios jerárquicos y autoritarios de organización social y económica³¹⁹, conduce a que la democracia quede nulificada y no sea una condición *sine qua non* del sistema capitalista. Como ha señalado Rudolf Rocker,

³¹⁷ Cfr. CHOMSKY, Noam. *El gobierno... op. cit.*, p. 17.

³¹⁸ LINGUET, Simon. *Théorie des lois civiles*. Inglaterra, 1767. Citado en *Ídem.*, pp. 18-19.

³¹⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 22.

“la democracia, con su lema de *igualdad de todos los ciudadanos ante la ley*, y el liberalismo, con el suyo del *derecho del hombre sobre su propia persona*, se hundirían al chocar con los intereses de la forma económica capitalista”.³²⁰

5.3.1. Trascendencia de la globalización neoliberal

Desde la perspectiva de los agoreros del capitalismo, la globalización neoliberal ha sido todo un éxito, ya que ha logrado imponer la generalización en la gran mayoría de los países, de “modelos de política económica que privilegian sobre cualquier otra consideración al mercado como asignador de recursos, la apertura al comercio internacional y la liberalización de la economía, un papel subsidiario para el Estado, y la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos.”³²¹ Sin embargo, este éxito se ha traducido en excesos en la apertura comercial y financiera, en las privatizaciones, en las restricciones de intervención del Estado en la economía y en la desregulación en general; lo que ha provocado que los Estados hayan perdido capacidad de maniobra para controlar los procesos económicos, en detrimento de su función del bien común.

La globalización neoliberal reproduce y profundiza el esquema del desarrollo desigual y combinado, al redimensionar el factor de la competitividad en el mercado mundial. Ello ha reforzado la estructura jerárquica de la sociedad internacional, donde prevalece la posición de los países desarrollados o países centrales, que han auspiciado y favorecido la conformación y desarrollo de empresas transnacionales gigantescas, que en conjunto (los Estados centrales y las empresas) monitorean, dirigen y controlan la globalización neoliberal, a través de monopolios sectoriales transnacionales, que se articulan con los siguientes

³²⁰ ROCKER, Rudolf. *Anarcho-Syndicalism*. Pluto Press, Inglaterra, 1989, p. 23. Citado en *Ibidem*, p. 16.

³²¹ GANA, Eduardo. “La dinámica y los estilos de la integración económica en América Latina y Europa” En *Pensamiento Iberoamericano*. Revista de Economía Política N° 26. Agencia Española de Cooperación Internacional y Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, España, 1994, p. 3.

cinco monopolios estructurales del capitalismo contemporáneo que describe Samir Amin:³²²

- Monopolio Tecnológico. Requiere gastos enormes, por lo que sólo economías ricas pueden afrontarlos. Aquí el apoyo y participación estatal es vital, en particular las inversiones en gasto militar, ya que sin dicha intervención estos monopolios no durarían.
- Monopolio de mercados financieros. La apertura financiera internacional ha favorecido la conformación y desarrollo de monopolios en este ámbito, que han logrado una eficacia sin precedentes gracias a la desregulación de las normas y reglas de su operación.
- Monopolio de acceso a los recursos naturales del planeta. La globalización neoliberal ha favorecido a los países desarrollados y sus empresas transnacionales ha posicionarse de prácticamente todos los recursos naturales del planeta, por diferentes medios, entre los que se cuentan también los militares.
- Monopolio de los medios de comunicación. El control de estos medios es estratégico para reproducir las hegemonías, ya que, por un lado, promueve la homogenización cultural y, por otro lado, abre la puerta a nuevas formas de manipulación política.
- Monopolio de las armas de destrucción masiva. Así como durante los primeros años de la segunda post-guerra prevaleció el monopolio atómico estadounidense, ahora se pretende mantener un esquema monopólico de armas de este tipo, controlado por Estados Unidos.

Por otro lado, si hemos establecido como una de las variables de la globalización la internacionalización de las relaciones sociales básicas (económicas, políticas, militares, culturales, etc.), que se articulan en el espacio desconcentrado de la sociedad internacional e impactan, al adquirir su dinámica

³²²AMIN, Samir. *El capitalismo en la era de la globalización*. Traduc. Rafael Grasa, Editorial Paidós, España, 1999, pp. 18-19.

propia, al mundo en su conjunto, estamos reconociendo que incide hoy en día en todos los ámbitos de la existencia humana. De ahí que se hable de la globalización de la información, del comercio, las finanzas, la producción, del trabajo, de la salud o de las pandemias, de las migraciones, etc.³²³

En este marco, la trascendencia de la globalización se despliega y manifiesta en diferentes formas:

- La globalización económica, resultado de las recientes revoluciones en tecnología, información, comercio, inversión extranjera y negocios internacionales. Los principales actores son empresas, inversionistas, bancos e industrias privadas de servicios, así como Estados y organismos internacionales. La especialización y la integración monopólica de las empresas hacen posible que aumente la riqueza acumulada, pero la lógica del capitalismo puro no favorece la justicia social. Así, la globalización económica ha contribuido a profundizar la desigualdad entre los Estados y dentro de ellos.³²⁴
- La globalización política que parte de la implantación y desarrollo en la gran mayoría de los países del propio proyecto neoliberal, que conlleva sus tres pilares: la internacionalización de la democracia representativa, de la defensa de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Además, Se manifiesta en el desarrollo de normas, instituciones y un amplio conjunto de organismos internacionales y regionales, así como redes transgubernamentales especializadas en áreas como vigilancia, migración o justicia. También lleva el sello de instituciones privadas que no son gubernamentales ni puramente nacionales, que son las ONG's.³²⁵
- La globalización militar que consiste en redes de interdependencia en las que se emplea la fuerza, como el actual terrorismo internacional y su

³²³ Cfr. "Globalization and the Disappearance of National Borders". Chapter 9. Part III: The politics of global welfare, pp. 302-323.

³²⁴ HOFFMANN, Stanley, "Choque de..." *op. cit.*, pp.72-73.

³²⁵ Cfr. NYE, Joseph S. *La paradoja del poder norteamericano*, Traduc. Gabriela Bustelo, Ed. Taurus, Chile, 2003. p. 123 y HOFFMANN, Stanley, *op. cit.*, p. 72-73.

combate, o la amenaza de usar la fuerza, como ha prevalecido con la estrategia de disuasión nuclear.³²⁶

- La globalización cultural que promueve la circulación de costumbres, formas de vida, imágenes e ideas. Aquí la opción fundamental es entre uniformidad (adopción del llamado “*american way of life*”) y diversidad.³²⁷

La globalización neoliberal inicia su proceso de institucionalización a través de políticas oficiales de privatización y desregulación económica de los gobiernos estadounidense y británico, con Ronald Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente, a principios de los años ochenta del siglo pasado, con lo que se declara el fin de las políticas keynesianas. Como centro de la economía mundial, la globalización viene a reforzar la hegemonía de Estados Unidos y lo convierte en su propio eje. Joseph Nye considera, como muchos otros especialistas, que Estados Unidos es el núcleo de las diversas formas de la globalización: económica (tiene el mayor mercado de capitales), política (la eficacia de algunas de sus instituciones), militar (es el único país con un alcance global), cultural (es el centro de la cultura popular y sincrética) y hasta medioambiental (es el país más contaminante y su apoyo político es necesario para una acción eficaz en asuntos relativos al medio ambiente). Este centralismo en la globalización ha beneficiado el poder duro y blando de Estados Unidos, lo que refuerza su hegemonía.³²⁸

Sin embargo, por el propio hecho de que la globalización sea, en gran medida, una “creación” estadounidense, entonces, por extensión, una crisis profunda en este país podría tener efectos devastadores en ella. De ahí que la propia globalización tenga sus propios límites. En primer lugar, se desenvuelve desigualmente, por lo que no es inevitable ni irreversible.³²⁹ Su alcance sigue siendo limitado porque excluye a muchos países pobres, y los Estados a los cuales logra transformar reaccionan de distintas maneras. Además, se esta muy

³²⁶ Cfr. NYE, Joseph S., *op. cit.*, p. 122.

³²⁷ Cfr. HOFFMANN, Stanley, “Choque de...”, *op. cit.*, p.72.

³²⁸ NYE, Joseph S., *op. cit.*, p. 133.

³²⁹ Cfr. AGUILAR, A. “Soberanía nacional y unidad regional en el contexto de la Globalización” En Revista *Desarrollo*. N° 109 Año XXX, Colombia, 1998, p. 44.

lejos de lograr una integración perfecta de mercados, servicios y factores de producción. En segundo lugar, la sociedad civil internacional permanece en estado embrionario. Muchas ONGs, representan solo fracciones mínimas de las poblaciones de sus Estados miembro. En gran medida representan solo a los países desarrollados. En tercer lugar, las organizaciones internacionales gubernamentales promotoras de la globalización –como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio– sigan siendo opacas en cuanto a sus actividades y sus resoluciones, muchas veces arbitrarias e injustas. Y en cuarto lugar, la atractiva idea de mejorar la condición humana mediante la “abolición de las barreras” de todo tipo no esta exenta de dudas.³³⁰

En esencia la globalización neoliberal no resuelve los problemas estructurales de la sociedad internacional contemporánea. Entre sus efectos no se percibe que traiga consigo una armoniosa y equitativa interdependencia, en la medida en que conforma una nueva etapa del capitalismo, más compleja y depredadora, provocando mayor inestabilidad e incertidumbre.³³¹ De ahí que entre sus efectos en la política internacional prevalezcan los negativos: en primer término, mientras la globalización promueve los regionalismos y los organismos interestatales, lo que podría denominarse sociedad global, los Estados se resisten a aceptar mandatos globales, que podrían constreñir el mercado o reducir aun más sus soberanías. En la economía mundial, donde el mercado y no la gobernabilidad local, ha sido el principal beneficiario de la retirada del Estado, la red de instituciones globales está fragmentada y es incompleta. En síntesis, cuanto más se debilita la soberanía de los Estados con los golpes de la globalización más se aferran los Estados y las sociedades a lo poco que les queda. En segundo término, La globalización no tiende hacia un Estado mundial y, por ende, a la construcción de una ciudadanía mundial. Por el contrario, la naturaleza nacional de la ciudadanía se ha fortalecido. Mientras la economía se

³³⁰ HOFFMAN, Stanley, “Choque de...”, *op. cit.*, pp. 73- 74.

³³¹ *Cfr.* AGUILAR. A., *op. cit.*, p. 45.

desenvuelve a escala global, la identidad humana sigue siendo nacional, local; de ahí la fuerte resistencia a la homogeneización. Y en tercer término, la globalización no ha contribuido a eliminar la violencia bélica, la guerra, como recurso para dirimir las diferencias sociales e internacionales. Por el contrario, con su constante revolución tecnológica potencializa las viejas y nuevas amenazas a la seguridad y paz internacional.³³²

No obstante estas limitaciones, la singularidad formal del proceso de globalización radica, de acuerdo con Ulrich Beck, en “la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales-globales empíricamente comprobables y de su autodefinición de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las...corrientes icónicas en los planos cultural, político, económico y militar.”³³³

5.3.2. Funcionalidad del Estado en la globalización

De conformidad a las políticas y principios del neoliberalismo, el Estado debe limitar sus actividades a la mínima funcionalidad administrativa, por lo que debe abstenerse de intervenir en las actividades sociales y personales, particularmente en las económicas. En este sentido, Samir Amin señala que “la globalización neoliberal tiene como uno de sus elementos novedosos (en referencia a las anteriores etapas del capitalismo) la erosión del Estado-nación centrado en sí mismo y la consiguiente desaparición del vínculo entre la esfera de la reproducción y la de la acumulación, que acompaña al debilitamiento del control político y social, que hasta el momento había sido determinado precisamente por las fronteras de ese Estado-nación auto centrado.”³³⁴

³³² HOFFMAN, Stanley, “Choque de...”*op. cit.*, p.75-76.

³³³ BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Traducido por Bernardo Moreno y María Rosa Borrás. Editorial Paidós. España, 1998, p. 31.

³³⁴ AMIN, Samir, *op. cit.*, p. 17.

La funcionalidad del Estado en el contexto de la globalización es un aspecto de creciente preocupación por parte de los políticos y gobernantes en el mundo. Según Guillermo de la Dehesa, “casi todos los gobernantes echan la culpa a la globalización del rápido deterioro de la soberanía de los Estados y gobiernos (sic) frente al auge de los mercados financieros y de las multinacionales.”³³⁵ Sin embargo, una cosa es que los gobernantes estén preocupados por las transferencias de poder que, ellos mismos, han ido cediendo a las empresas transnacionales, y otra cosa es que aceptemos como cierta la afirmación de de la Dehesa sobre que los gobernantes le echan la culpa a la globalización, ya que han sido ellos quienes, con sus políticas neoliberales, han auspiciado al unísono la debilidad de los Estados y el auge de las empresas trasnacionales.

Cuando se habla de la consolidación de la globalización neoliberal, a principios de la década de los noventa del siglo pasado, se está hablando de la consolidación de las empresas trasnacionales, las cuales tienen un papel clave no sólo en el manejo de la economía, sino en la sociedad en su conjunto, lo que tiende a socavar tanto los cimientos de las economías nacionales como los de los estados nacionales, en especial, sus alcances soberanos en cuanto a la regulación de sus economías.³³⁶

Las empresas se han convertido en monstruos, en enormes gigantes mundiales que acumulan un inmenso poder económico y político. Las políticas neoliberales promovidas por los Estados de privatizaciones, liberalizaciones y de regulación de los mercados, junto a los avances técnicos de las comunicaciones, durante los últimos veinte años, han producido un cambio en el poder. Las 100 mayores multinacionales dominan ahora casi un 20 por ciento de las propiedades extranjeras en el mundo; de las 100 mayores economías mundiales, 51 son empresas y 49 Estados Nacionales. Las cifras de ventas de Ford y General Motors

³³⁵ DE LA DEHESA, Guillermo. *Comprender la globalización*. Alianza Editorial, España, 2004, p. 11.

³³⁶ LÓPEZ SEGRERA, Francisco. “La Estructura Política Internacional del Siglo XXI: entre el imperio y la democracia.” Ponencia presentada en el seminario *La Dinámica del Sistema Internacional: escenarios futuros*, FCPyS-UNAM, México, 11 de agosto de 2003, p. 1.

supera el PIB de toda África Subsahariana, y los ingresos del supermercado estadounidense Wal Mart sobrepasan los de la mayor parte de los países del Este y centro de Europa. Además, el tamaño de las empresas no deja de aumentar con las megafusiones en un proceso de concentración del ingreso en monopolios de alcance ya no sólo trasnacional, sino supranacional. Cada fusión monopólica confiere un mayor poder a las empresas. Todos los productos que compramos o empleamos dependen, cada vez más, de empresas que lo mismo pueden decidir alimentarnos que asfixiarnos.³³⁷

El hecho de que la globalización esta liderada por los mercados y las empresas, más que por lo gobiernos, esta provocando dos dilemas importantes a los Estados. El primero tiene que ver con las perspectivas futuras de la democracia, en tanto que los mercados se desarrollan a través de un proceso complejo de toma de decisiones individuales, mientras que la democracia se desarrolla a través de decisiones colectivas mayoritarias.³³⁸ Al respecto, existe consenso de que los estados democráticos modernos han ido perdiendo en las últimas décadas su capacidad soberana de decisión política y económica, ya que la globalización neoliberal del mercado va imponiendo la idea de la desterritorialización y de la descentralización del proceso decisorio estatal: ahora se intenta imponer la idea de que son los mercados tecnológicos y financieros los que han de tomar las decisiones y los Estados los que simplemente deben gestionar y ejecutar tales decisiones.³³⁹ El segundo dilema es que los mercados se desarrollan mejor cuanto menor es la interferencia de los gobiernos, de acuerdo a la visión de los tecnócratas; sin embargo, las sociedades aspiran cada vez más a una mayor seguridad económica y estabilidad social, basada en reglas que eviten la desintegración de su cohesión social y desean que los gobiernos se las garanticen.³⁴⁰

³³⁷ Cfr. HERTZ, Noreena. *El poder en la sombra*. Traduc. Pepa Linares, Editorial Planeta, España, 2002, p. 19.

³³⁸ Cfr. DE LA DEHESA, Guillermo, *op. cit.*, p.14.

³³⁹ FARIÑAS DULCE, María José. *Mercado sin ciudadanía. Las falacias de la globalización neoliberal*. Ed. Biblioteca Nueva, España, 2005, p. 140.

³⁴⁰ Cfr. DE LA DEHESA, Guillermo, *op. cit.*, p. 14.

No obstante estos dilemas, la globalización está provocando la “ruptura” o la “desaparición” simbólica de las fronteras de los Estados. Este es un proceso caracterizado por la desterritorialización de los centros de decisiones políticas y económicas, así como de las propias relaciones sociales, y por la descentralización espacial de los procesos productivos, distributivos, y de consumo. Las estrategias de acumulación sin límite proponen un mundo sin fronteras. El poder ya no se identifica con el dominio mayor o menor de un territorio, sino con una escalada de acumulación de capitales sin límites espaciales.³⁴¹

Sin embargo, este proceso de debilidad del Estado no es del todo generalizado y, mucho menos, homogéneo en el mundo, ya que los países desarrollados mantienen Estados fuertes y la globalización los ha beneficiado, en particular a Estados Unidos, que, como lo ha reconocido Joseph Nye, la globalización refuerza su hegemonía. Por lo tanto, a los países pobres se les obliga a desterritorializarse y a liberar sus mercados, mientras que los países centrales refuerzan sus fronteras internas y son más proteccionistas con sus empresas nacionales y sus élites económicas. La metáfora de la desterritorialización desenmascara una situación evidente: la de la protección estatal y del subsidio público para los países ricos y la de la rígida disciplina del mercado para los países pobres. En este sentido, la llamada desterritorialización política y económica es una de las grandes falacias de la retórica neoliberal. Es decir, la progresiva desaparición del Estado y de sus costosas e ineficaces burocracias públicas y la consiguiente supremacía del mercado sobre el Estado y del sector privado sobre el sector público, así como la degradación de las decisiones políticas y sociales de los Estados a favor de las decisiones económicas y financieras de los nuevos poderes de carácter supraestatal.³⁴²

³⁴¹ FARIÑAS DULCE, María José, *op. cit.*, p. 139.

³⁴² *Ídem.*, p. 142 y 181.

El modelo del desarrollo desigual y combinado se presenta a nivel de los Estados, donde la globalización reproduce Estados fuertes y Estados débiles. Sin embargo, la idea de la desaparición del Estado es una falsedad. Al respecto, María José Fariñas sostiene tres razones por las que la presencia del Estado es fundamental para la reproducción de la globalización neoliberal.³⁴³

- En primer lugar, el poder del Estado puso en marcha las normas universales de la globalización y su particular proyecto político anti-intervencionista. Por esta razón, el Estado, como poder central y jerárquico, no puede desaparecer ni degradarse en los contextos de la globalización. Lo que se degradan, sin embargo, son algunas de las funciones que han venido caracterizando al Estado moderno, tales como la función de desarrollo social y del fomento de la calidad y profundidad de sus estructuras democráticas. El Estado como tal no está en crisis, sólo está desapareciendo el Estado social y reapareciendo el Estado policía.
- En segundo lugar, la pretendida supeditación de la política a la economía no es más que una fábula, ya que, tras la expansión económica global, lo que existe realmente es el intento de consolidar el proyecto de un nuevo imperio político y empresarial. Se trata de una estrategia de unión del poder económico con el poder político y militar para así intentar construir un nuevo orden capitalista y financiero global, basado y respaldado por un poder político único. La vinculación Estado-empresa es una de las líneas políticas de actuación más fuerte de la globalización. No se trata, pues, de hacer desaparecer al Estado, sino de adaptar su funcionalidad a las exigencias de los mercados y de la lógica del capital mundial (en esto consisten las políticas de ajuste estructural, exigidas a los Estados por la OMC). Se trata de hacerse con el control político del Estado por parte de las élites empresariales locales o globales.

³⁴³ *Ídem.*, pp. 182-184.

- En tercer lugar, si la progresiva desaparición del Estado fuera cierta, entonces existiría un vacío de poder, una verdadera situación de anarquía y, evidentemente, al nuevo poder económico no le interesa esto.

Los beneficios de la globalización y de la nueva era de la información, en términos de mejores condiciones de vida para todos, no se han generalizado y globalizado. Por lo que la globalización neoliberal no es capaz de responder y dar solución a los graves problemas económicos y sociales que prevalecen en nuestra aldea global.

Ante las contradicciones de la globalización neoliberal, se requiere el rescate integral del Estado para atender las demandas sociales en el marco de un Estado de Derecho, así como de la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población.

Se siente la necesidad de nuevas regulaciones contra los abusos del mercado, lo que significa el retorno de la política. Ante las dificultades actuales se redescubre para qué sirve un Estado firme y con poderes. Aunque no se puede hablar del fin del neoliberalismo, si existe una crisis significativa, ya que no se puede tratar al mundo como un gigantesco mercado. La actual crisis de la política y de la económica indica que necesitamos más globalización, pero ésta debe estar vinculada al Derecho Internacional, al fomento de normas universales de derechos humanos, políticos y económicos; a una acción concertada para afrontar las principales cuestiones que han planteado los globofóbicos. En definitiva una globalización alternativa. Se trata de domesticar la globalización sin destruirla y el Estado debe desempeñar un papel más importante que el que los tecnócratas del neoliberalismo le han asignado.³⁴⁴

En resumen, el debate sobre el Estado no ha sido relevante ni trascendental en nuestra disciplina. Ha sido simplista y con argumentos muy

³⁴⁴ ESTEFANÍA, Joaquín. *Hija, ¿Qué es la globalización?*, Ed. Punto de Lectura, España, 2003. pp. 164-168.

pobres tanto a favor de su primacía como en contra de ella. El debate se ha centrado si el paradigma es estatocéntrico o no. Es decir, si el análisis se centra en el Estado o en las políticas exteriores de los Estados para explicar las relaciones internacionales o la política internacional (aquí si hay un aspecto metodológico relevante). Por lo tanto, hay que definir que se entiende por estatocéntrico. Supuestamente todos lo entienden, pero aun aquellos que lo critican, cuando realizan sus análisis internacionales no pueden ignorar la relevancia de los Estados y sus políticas exteriores. De tal forma, ¿donde radica su estudio no estatocéntrico? ¿En la simple consideración de la existencia de otros actores?

La inconsistencia de escuelas y paradigmas conduce a la reducción de dos paradigmas. Si el debate entre los paradigmas se centra en la relevancia o no del Estado, entonces la participación de paradigmas se reduce a dos grandes cosmovisiones: la del realismo político, estatocéntrico, y la de todos aquellos paradigmas que se asumen como no estatocéntricos. Sin embargo, Las escuelas o paradigmas alternativos al realismo político cuando se avocan a estudios de fenómenos internacionales concretos pueden sustentar un substratum filosófico hobbsiano, como es el caso de la sociología histórica de Raymond Aron, lo que ha final de cuentas se identifica con el realismo político.

Como el realismo político mantiene como unos de sus principios básicos el del estado de naturaleza que prevalece en la sociedad internacional y el del interés definido en términos de poder, los escuelas o corrientes teóricas que quieren diferenciarse quieren alejarse del substratum hobbesiano, pero no proponen un enfoque diferente sobre el poder en las relaciones internacionales o simplemente ignoran o mediatizan este factor, como es el caso de la teoría de la interdependencia. Este factor vinculante en las relaciones humanas de todo tipo, cumple un papel clave en la configuración del Estado, ya que éste logra centralizar el poder individual y colectivo de cada sociedad y monopolizarlo, lo que lo convierte, por un lado, en el ente supremo indiscutible hacia el interior de la misma

sociedad que lo ha gestado y promovido y, por otro lado, en un ente soberano hacia el exterior que no reconoce ningún poder sobre él.

La trascendencia del factor normativo o de la regulación del Estado. Ninguno de los paradigmas asume un carácter normativo o de regulación del Estado. Si el Estado es producto de un proceso de autorregulación de las sociedades, el cual adquiere su dinámica propia al cumplir funciones de gobernabilidad, de conformidad a las legislaciones correspondientes, en el caso de la sociedad internacional este factor se dimensiona, ya que la regulación que promueve el Derecho Internacional tiene en los Estados su principal sujeto de imputación, ya que formalmente ellos representan a cada sociedad políticamente integrada. Además hay que recordar que el Derecho Internacional se desarrolla como una necesidad de los propios Estados por regular las relaciones entre ellos.

Es un hecho que cuando se habla de la crisis de un Estado en particular, se está hablando en realidad de la crisis del gobierno o de la gobernabilidad y en aquellos momentos de que se ha hablado en diferentes etapas de la historia contemporánea de la muerte del Estado lo que se busca en el trasfondo de estas afirmaciones es el reclamo de un nuevo Estado. Lo que en el fondo de la globalización alternativa se plantea es el reclamo de un nuevo Estado que ponga orden al desarrollo injusto y desigual que ha venido alimentando la globalización neoliberal.

En esta perspectiva hay que tener los ojos muy abiertos cuando ante determinadas coyunturas políticas se puede generar la confusión entre los problemas de gobernabilidad y los que se refieren a los problemas de la naturaleza del Estado, particularmente cuando nos referimos a las mutaciones del Estado en el marco de la globalización.

Una aportación importante de la corriente sociológica es que rompen con las doctrinas tradicionales que perciben al Estado a través de la amalgama de

territorio, población y gobierno, por lo que se ubica al poder como el factor real que conforma a la esencia del Estado, puesto que sin poder no hay Estado. Hacia el interior del Estado el poder, para obligar, debe ser irresistible, por lo que únicamente existe un poder estatal ya que si surge un poder rival que se le oponga en el interior del grupo el Estado como tal se debilita, pero piénsese siempre en el poder en términos de la imposición de una forma de gobierno, ósea de una organización política (ningún otro actor internacional que no sea el Estado pretende una organización política para que exista como tal). Si el poder rival existe y si llega un momento en que pueda resistirse al poder preestablecido, este último deja de ser estatal. Si los poderes son equivalentes se neutralizan, no habrá un Estado, sino una anarquía y esta durará hasta el momento en que un poder irresistible haya podido constituirse.

La reflexión anterior nos ubica y dimensiona el problema del poder en las relaciones internacionales, ya que en la sociedad internacional el poder siempre esta en disputa y el poder del Estado en el ámbito internacional siempre se ve neutralizado por otros poderes. Por lo tanto la atomización del poder visualizado como la neutralización que se da entre poderes equivalentes es lo que mantiene y reproduce la anarquía, en el sentido etimológico de la palabra. Por lo tanto, primero hay que entender la problemática del poder y la política para dimensionar las especificidades del Estado como actor internacional.

6. Certezas y falacias de la crisis del Estado soberano

Como se ha podido apreciar en el último apartado del capítulo anterior, referente al debate sobre la crisis del Estado frente a la globalización, muchos analistas sostienen la idea de que entre los cambios que se han experimentado con el proceso de globalización neoliberal, destaca el de la pérdida significativa de la presencia del Estado en la dinámica social, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional. De ahí que en el discurso neoliberal se reitere la supuesta crisis del Estado soberano o Estado nación, como un acontecimiento “favorable” de los cambios sociales contemporáneos, ya que todo aquello que debilite la soberanía y el nacionalismo es “benéfico” para la globalización neoliberal. Pero se debe dejar claro que los cambios que ha venido experimentando el Estado soberano no necesariamente significan que se encuentre en crisis, ya que cambio no es sinónimo de crisis. Además, lo que se debe analizar es la naturaleza y alcances cualitativos de los cambios que ha venido sufriendo el Estado moderno. Por ello, de entrada rechazamos la idea de su crisis actual, ya que lo que no consideran los propios pregoneros de dicha crisis, es que si ésta fuera real, en el sentido del colapso universal de la *estatalidad*, se estaría viviendo un parte-aguas histórico de alcances insospechados, si partimos del hecho de que el Estado soberano es la forma que las actuales sociedades han construido y promovido su organización política. De tal forma, hablar de la crisis generalizada del Estado sería hablar de la crisis integral de la sociedad contemporánea, nacional e internacional, lo cual es una falacia.

En el marco del discurso de los pregoneros de la crisis actual del Estado, destaca como idea central que la soberanía ha sido trascendida por el proceso de globalización, por lo que ya es un principio anacrónico y rebasado por la transnacionalización. Esta afirmación forma parte sustantiva de la falacia señalada. Reconocemos que el concepto de soberanía se ha ido transformando en el tiempo, en correspondencia con los cambios que ha experimentado el propio Estado. Pero ha cambiado para auto-afirmarse en su naturaleza y especificidad, lo

que se puede corroborar empíricamente a través de la evolución del fenómeno de la estatalidad, tanto en su esfera endógena; o sea, en el ámbito de la nación, como en la esfera exógena; o sea, en el ámbito de su internacionalización.

Entendemos por *estatalidad* el comportamiento y desarrollo histórico de la funcionalidad del Estado soberano para cumplir sus fines, en cuanto unidad territorial suprema y universal de decisión y acción efectiva, tanto en su ámbito interno como en sus relaciones externas. Por lo tanto, la *estatalidad* es un proceso permanente; un fenómeno en movimiento de reproducción de la organización y funcionamiento estatal.

La *estatalidad* no se debe confundir mecánicamente con los elementos formales del Estado moderno (territorio, población, gobierno, soberanía y reconocimiento internacional). Aunque estos elementos brindan el marco integral donde adquiere sentido y proyección la *estatalidad*. Pero los trasciende, porque la *estatalidad*, al referirse al comportamiento y desarrollo histórico de la funcionalidad del Estado soberano, varía de país a país; o sea, *estatalidad* es un concepto primario que adquiere su concreción en la realidad cuando se aplica a un Estado soberano específico. Por ejemplo, la *estatalidad* del Estado español, del francés, del mexicano, etc.

Aquí cabe aclarar que si bien los cinco elementos formales del Estado moderno son condición *sine qua non* de la *estatalidad*, esta última depende de las fortalezas institucionales de cada Estado, lo que se proyecta de alguna forma en la estructura jerárquica de poder en la sociedad internacional. Por ejemplo, la soberanía es un principio indivisible que le otorga a los Estados su carácter de iguales en el Derecho Internacional; es decir, no hay Estados más o menos soberanos. Pero en términos de los factores de poder económico, político y militar

que se institucionalizan en torno a los Estados, existen Estados fuertes y débiles.³⁴⁵

El Estado moderno ha sufrido cambios y variaciones en su forma de organización durante sus cuatrocientos años de existencia. En su transitar histórico ha ido incorporado nuevos elementos y atribuciones que le han otorgado una mayor institucionalidad. Estos cambios han fortalecido su naturaleza, cuya especificidad se sintetiza en la *estatalidad*, la cual se manifiesta en una serie de elementos esenciales que el Estado debe reproducir para mantener su cualidad; elementos que en su conjunto diferencian al Estado de otras formas de organización social; en particular de otros actores internacionales. Tomando como base a Holsti, desagregamos los elementos de la *estatalidad* en los siguientes:³⁴⁶

- Territorialidad exclusiva y permanente. Involucra condiciones de existencia de una comunidad humana que organiza el poder político para regular su convivencia en un territorio que ocupa de manera exclusiva y permanente. La conservación y seguridad del territorio estatal es vital, en cuanto representa el espacio geográfico exclusivo de toda comunidad humana políticamente organizada, que es reconocida como la extensión o área física donde las fronteras establecen los alcances jurisdiccionales del Estado.
- Ciudadanización de la población. La comunidad política, constituida en Estado moderno, articula al pueblo y la nación en un binomio indisoluble, condensando a la población en el fenómeno de la ciudadanía: atributo de pertenencia de toda persona a un Estado, a la que se le reconocen derechos y obligaciones en un plano de igualdad, de conformidad al

³⁴⁵ En relación con los procesos de más o menos estatalidad Cfr. EVANS, Peter. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colección Enclave del Sur, ILSA, Colombia, 2007, Tercer Capítulo: El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización. ILLANES, Daniel, *La Estatalidad*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan, República Argentina. 8 pp. En <http://www.monografias.com/trabajos10/estata/estata.shtml#ixzz2Fb3G7KM7>

³⁴⁶ Cfr. HOLSTI, Kalevi J., *Taming the sovereigns*, *Op. cit.* pp. 29 y 30.

usufructúo de la nacionalidad (ordenamiento jurídico) que le otorga o reconoce la legislación del Estado donde nace o reside.

- Institucionalidad de la organización política. La organización política debe mantener continuidad, independientes de líderes específicos u otros individuos. La institucionalidad se da a partir de dos preceptos. En primer lugar, los cuerpos de gobierno son diseñados para que perduren más allá de la vida de los operadores (reyes, duques, caudillos, primeros ministros, presidentes, etc.). En los Estados la autoridad de gobierno y el servicio son continuos y es usualmente consagrada en un sistema legal independiente. En segundo lugar, los Estados han desarrollado doctrinas, ideologías sociales y Constituciones que conceden un derecho de mandar a ciertos individuos o grupos. Esta es la dimensión de legitimidad y ayuda a sustentar la autoridad y a la continuidad de la existencia de la organización política.
- Reconocimiento diferenciado de los ámbitos público y privado. El Estado debe diferenciar la esfera pública de la esfera privada. El ámbito público es el espacio donde intereses y causas son promovidas, debatidas y decididas, bajo la tónica del bien común o la *res publica*, que depende de un sistema legal que sostiene a la autoridad, define los roles públicos y media entre las disputas privadas. Por su parte, el ámbito privado es el espacio en el que toda persona desarrolla diligencias en su calidad de individuo, teniendo como restricción no violar las leyes.
- Estructuras legítimas de autoridad. Las estructuras de autoridad adquieren la cualidad de legítimas cuando emanan de la potestad soberana del Estado, que lo faculta para crear y modificar el Derecho positivo, de conformidad con las necesidades que plantea el desarrollo de las propias comunidades y la realización de sus propias funciones. Dicha potestad le otorga al Estado, a su vez, el poder político legítimo para formular mandatos

y hacerlos efectivos, aún en contra de las voluntades que se opongan; pero tiene el poder capaz de vencer toda resistencia, en virtud de que es soberano; es decir, en virtud de que es la instancia suprema decisoria en un territorio.³⁴⁷

- Multifuncionalidad gubernamental. El Estado desempeña múltiples tareas y actividades. Los estados tiene muchos propósitos e intereses que van desde garantizar la seguridad, pasando por la construcción de una infraestructura económica, hasta proveer una educación pública. Por estos servicios los individuos pagan impuestos y pueden ser requeridos de manera obligatoria para el sector militar.
- Unidad de voluntad supraordenadora y funcional. En el orden interno, el Estado no puede dejar sin resolver ningún conflicto que se plantee en el ámbito territorial de su jurisdicción. Es decir, no puede existir en el ámbito estatal una denegación de justicia, porque una de las funciones esenciales de la actividad estatal es asegurar, a todos los miembros de la población una vida intersubjetiva que discurra por cauces ordenados, y que haga posible su conservación física y el logro de sus fines. Función capital del Estado es la de no dejar el arbitrio y voluntad individuales, la solución de sus conflictos. El carácter de *universalidad* y *supremacía* de la unidad estatal, y el significado específico de los fines y funciones que le competen,

³⁴⁷ Cfr. FLORES OLEA, Víctor. *Op. cit.* pp. 65 y 92. A diferencia del Estado, otras organizaciones políticas tienen un objetivo primario y frecuentemente un solo propósito; además de no contar con autoridad. Por ejemplo, el Comité Olímpico Internacional puede regular la organización de los deportes y algunos eventos deportivos invitando a atletas o a ciertas organizaciones nacionales a competir en los juegos internacionales; la corporación Toyota puede contratar y despedir empleados, determinar sus salarios, moverlos de planta a planta; y la iglesia católica puede supervisar la vida espiritual o social de sus integrantes, requerirles una contribución financiera o hacer pronunciamientos para influir políticamente. Pero ninguna de estas organizaciones políticas tiene autoridad en el sentido que la posee el Estado. Ellas no pueden hacer que paguen impuestos o encarcelar a sus miembros. Ellas no pueden ejecutar leyes públicas. Si sus miembros están en desacuerdo con la organización de sus líderes, ellos simplemente pueden dejar la organización o ya no pagar diezmo, etcétera. Los ciudadanos pueden escapar de la autoridad del Estado migrando, pero al final ellos pueden migrar solo a otro Estado”. Cfr. HOLSTI, Kalevi J., *op. cit.*, p. 31.

nos indica que es esencia de la soberanía no dejar sin resolver ningún conflicto en los límites geográficos de su competencia.³⁴⁸

- En el plano de las relaciones internacionales, la soberanía del Estado se manifiesta como *independencia* de la unidad estatal, por lo que hace a las otras unidades soberanas con las cuales coexiste; esto quiere decir que respecto a las unidades de voluntad soberanas, la estructura del Estado es autónoma para darse, así misma, forma, y para decidir en todo aquello que se refiera a su gobierno y a los problemas que, en su aspecto interno, la afectan. Cualquiera intervención que sufra el Estado sobre estas cuestiones, de parte de otro Estado, puede considerarse legítimamente como un ataque a su soberanía.³⁴⁹

Las ideas, creencias y normas referentes al Estado han cambiado a través de los años, hasta llegar al tipo de legitimidad y autoridad con los que lo conocemos ahora. La construcción de la estatalidad, a partir de la territorialidad, fue incorporando aspectos sustantivos como la centralización de la autoridad y la formación de una burocracia; la ciudadanía y la identidad nacional; la ampliación de funciones y la separación entre lo público y lo privado; y el autogobierno y la autodeterminación. La evolución y consolidación de los Estados tomo muchas formas y ocurrió en diferentes tiempos en cada país, por lo que el desarrollo histórico de cada Estado hace única su formación socio-política. Se empezó desde cuestiones básicas en donde la institución de la iglesia mantenía cierta autoridad sobre aspectos que hoy le son exclusivos al Estado; pasando por la construcción de la idea de soberanía y las tareas esenciales de defensa estatal, hasta llegar a la complejidad del autogobierno y autodeterminación, que le otorgan al ciudadano la posibilidad de exigir al Estado cierto grado de bienestar, en reciprocidad de los impuestos que paga.³⁵⁰

³⁴⁸ Cfr. FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.*, p. 122.

³⁴⁹ *Idem.*, p. 124.

³⁵⁰ Cfr. HOLSTI, Kalevi J., *op. cit.*, p. 31.

Los procesos de consolidación de los Estados soberanos europeos, que variaron en el tiempo en cada país, dependieron del comportamiento particular en cada caso de la relación entre las variables económica y militar; es decir, del desarrollo del capital y de la coerción ejercida tanto hacia el interior, para mantener el orden y la cohesión, como hacia el exterior a través de la guerra. De acuerdo con Tilly, el control ejercido por los Estados sobre dichas variables se comportó en el tiempo de la siguiente manera:³⁵¹

- Variable económica (capital). Antes del siglo XV, durante la época del patrimonialismo, los monarcas europeos obtenían el capital que precisaban en forma de tributos o arrendamientos de las tierras y poblaciones bajo su inmediata autoridad. En el periodo de desarrollo del mercantilismo, primera etapa del modo de producción capitalista, y el surgimiento del Estado soberano, entre los siglos XV y XVII, los monarcas recurrieron fuertemente a capitalistas y contratistas formalmente independientes para sus préstamos y la administración de empresas productoras de rentas, así como para la recaudación de impuestos. A partir del siglo XVIII se iniciaron los procesos de nacionalización; muchos soberanos empezaron a incorporar el aparato fiscal directamente en la estructura del Estado y a reducir drásticamente la participación de contratistas independientes. En el siglo XIX se consolidó el control gubernamental de los mecanismos fiscales y en el siglo XX se da la especialización en la organización fiscal de los Estados en la supervisión del capital fijo.
- Variable militar (coerción). Durante el patrimonialismo, los monarcas obtenían fuerzas armadas de servidores, vasallos y milicias a su servicio personal, pero con considerables límites contractuales. Entre los siglos XV y XVII, los monarcas recurrieron progresivamente a fuerzas mercenarias suministradas por contratistas independientes, lo que complicaba un control

³⁵¹ Cfr. TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990*. Edit. Alianza Editorial, España, 1992, p. 91.

efectivo de las mismas. Con las acciones de nacionalización, a partir del siglo XVIII, los monarcas promovieron e incorporaron ejércitos y armadas en la estructura administrativa del Estado, prescindiendo de mercenarios extranjeros y contratando o reclutando la mayor parte de sus tropas entre su propia ciudadanía. A partir de mediados del siglo XIX, en una fase de especialización, los Estados europeos consolidaron un sistema de ejércitos respaldados por grandes burocracias civiles. Además, separaron del ejército fuerzas policiales especializadas en el empleo de la coerción hacia el interior de los Estados.³⁵²

El Estado moderno ha mutado en el curso de su historia a favor de la *estatalidad*, en correspondencia con los cambios y necesidades de la organización económica y política de las sociedades. En el siglo XVII los temas principales del Estado, como fenómeno en construcción, fueron la centralización de la autoridad y la institucionalización de la soberanía. La lucha para establecer la autoridad central, objeto primordial del Estado para incorporar la dimensión interna de la soberanía, se basó en la destrucción y absorción de los diferentes derechos, centros de poder y autoridad que se construyeron en el Medievo (papado, ducado, etc.). Con el Estado Absolutista se afirma la soberanía al reducir los antiguos derechos y privilegios de dichos centros de poder.³⁵³ El proceso de centralización promovió el desarrollo de una burocracia para conducir los asuntos del reino en su totalidad

³⁵² Carlos LIEBKNECHT señala que "el militarismo es una de las formas más importantes y dinámicas de la vida social; en él se expresa con toda nitidez y de la forma más concentrada y exclusiva el 'instinto' de conservación nacional, cultural y de clase, que es el más elemental de todos los 'instintos'(...) La historia del militarismo es la de los antagonismos políticos, sociales, económicos y, en general, culturales entre los Estados y las naciones, así como también de las luchas entre las clases en el interior de estas naciones." LIEBKNECHT, Carlos. *Militarismo, Guerra, Revolución*. Traduc. Alberto Sánchez Mascuñan. Ed. Roca. México 1974, p. 11.

³⁵³ Esta centralización, sin embargo, no pudo ser conducida unilateralmente por los reyes. Ellos confrontaron la resistencia y la oposición de varios elementos, incluyendo pueblos y ciudades, la aristocracia terrateniente, la iglesia y el campesinado. Pero, con el objetivo de prevalecer hicieron alianzas, concedieron gran autonomía, compraron a la aristocracia, desarrollaron una administración central en la que incorporaron a la aristocracia (Luis XIV inicio la "corte" de Versalles, lo que encerró a los nobles –y clérigos de alto rango- en una "jaula dorada" estrictamente ordenada, controlada y jerárquica, para mantener la disciplina, copiando otras monarquías esta institución) y eliminaron a las rebeliones y las resistencias con la fuerza militar. Cfr. HOLSTI, *op. cit.*, p. 32.

y la formación de una milicia para estabilizar al interior, así como servir de medio para la protección en contra invasiones externas, lo que implicaba el aumento de impuesto para solventar los gasto que generaba la burocracia y la milicia. Por ello, durante los siglos XVII y XVIII muchos de los Estados fueron estructuralmente débiles, por lo que se veían en la necesidad de imponer impuestos, pedir prestado para pagar sus ejércitos y burocracias, lo que dio como resultado que la lealtad, legitimidad y credibilidad estuvieran comprometidas.³⁵⁴

En este contexto, la relación entre las variables económica y militar; o sea entre el capital y la coerción, se convirtió en un binomio indisoluble. Así, las ciudades y sus elites económicas obtenían protección indispensable para su actividad comercial e industrial de los gobernantes que dirigían los Estados (militares especialista en la coerción), pero también obtenían ganancias del negocio de la guerra, por lo que desviaban recursos hacia la preparación de ésta o al pago de guerras pasadas. Por su parte, los Estados y sus militares dependían de los capitalistas con sede urbana para obtener los medios económicos con que reclutar y sostener la fuerza armada. Pero no sin motivo se sentían preocupados por la resistencia al poder del Estado que se manifestaba en las ciudades, por la creciente relevancia de sus intereses económicos y sus clases trabajadoras. No obstante, Las ciudades y los Estados hallaron el terreno para una difícil negociación en el trueque de protección por acceso a capital. Hasta el siglo XIX dicha negociación fue frágil.³⁵⁵

El siglo XIX experimento el mayor proceso de estatalidad, al adquirir el Estado un alto grado de multifuncionalidad gubernamental. Las innovaciones más relevantes, en cuanto a las nuevas funciones del Estado, fueron las siguientes:³⁵⁶

- En el ámbito económico: moneda única, sistema fiscal y dirección del Estado en la organización y regulación de la industrialización.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 38.

³⁵⁵ Cfr. TILLY, *op. cit.* p. 98.

³⁵⁶ Cfr.: HOLSTI, *op. cit.*, p. 44-45.

- En el ámbito de la seguridad: ejército nacional basado en el servicio militar obligatorio y la organización de una policía nacional
- En el ámbito político: lenguaje nacional y directo involucramiento del ciudadano en el gobierno local, regional y nacional a través del poder legislativo y otros cuerpos deliberativos
- En el ámbito social: expansión de los servicios sociales y comerciales proveídos por el Estado, incluidos la educación y algunos servicios de bienestar (en el pasado eran proveídos por el ámbito privado, las familias y la iglesia).

Por otro lado, el proceso de institucionalidad de la organización política favoreció que los gobiernos se basaran más en elementos legales y procesos deliberativos, y menos en caprichos reales, prejuicios y consideraciones de estatus, lo que permitió, a su vez, establecer con mayor precisión la división entre el ámbito público y privado. Estos cambios tuvieron una importante consecuencia en los sentimientos de lealtad nacional y de la legitimidad de los Estados para extraer impuestos y hacer obligatorio el servicio militar. Incluso la milicia cobro gran fuerza, pues entre 1880 y 1914 muchos de los Estados europeos construyeron una maquinaria militar masiva que se justificaba a partir de la idea del bienestar nacional.³⁵⁷

De tal forma, el desarrollo de la institución militar se fue "perfeccionando" hasta llegar en el siglo XIX a la creación de los ejércitos profesionales. El militarismo fue delineando también las funciones específicas que, hasta la fecha, lo siguen caracterizando. Por un lado, constituye un medio de defensa y un arma contra los enemigos potenciales del exterior, que amenazan la "soberanía nacional". Asimismo, constituye un medio de agresión, cuando los móviles que lo impulsan a actuar fuera de sus límites estatales son el control de los recursos y, consecuentemente, la dominación de otras sociedades. Por otro lado, el militarismo representa hacia el interior de los Estados el factor real de poder, que

³⁵⁷ Cfr. *Ibidem*.

concentra el monopolio de la violencia, cumpliendo la función de garantizar el *statu quo* y, por ende, combatir toda amenaza que desestabilice o ponga en peligro el proyecto político-económico dominante de los gobernantes en turno³⁵⁸.

En resumen, en el transcurso del siglo XIX, la mayoría de los Estados europeos institucionalizaron las fuerzas armadas y los mecanismos fiscales, lo que les permitió acumular y concentrar tanto el capital como la coerción. Ello redujo de manera considerable a los intermediarios independientes que realizaban funciones gubernamentales (arrendadores de impuestos y contratistas militares), favoreciendo la consolidación del Estado nacional. Sin embargo, los gobiernos siguieron negociando créditos y rentas, así como el potencial humano y los requisitos indispensables para la guerra con las elites económicas y las clases asalariadas organizadas en proceso de ciudadanización. Estas negociaciones, a su vez, crearon nuevas exigencias y demandas para los Estados: pensiones, atención a los pobres, educación pública y planificación urbana, entre otras. Con este proceso, los Estados se transformaron en organizaciones de fines múltiples. Sus esfuerzos por controlar coerción y capital se mantuvieron, pero conjuntamente con una amplia gama de actividades regulatorias, compensatorias, distributivas y protectoras.³⁵⁹

Siguiendo la tendencia de asumir el Estado nuevas responsabilidades ante los ciudadanos, formalizándolas en muchos casos como facultades soberanas al elevarlas a rango constitucional, la estatalidad, a partir del siglo XX, ha llegado a incidir prácticamente en todas las actividades sustantivas de la vida individual y colectiva de los ciudadanos, a través de los servicios que provee el Estado. La lista de las funciones gubernamentales pretenden abarcar todos los ámbitos de la vida diaria de los ciudadanos: regulación económica en el sentido más amplio,

³⁵⁸A medida que las contradicciones sociales se antagonizan y agravan dentro de los países, la institución militar va determinando sus expresiones y carácter hacia el exterior y hacia el interior. Su función tiene por objetivo proteger el "orden social" existente y, en última instancia, la defensa del *statu quo* y la reacción contra la lucha revolucionaria de los pueblos. El militarismo se representa así, como un simple instrumento en manos de los grupos sociales hegemónicos y dominantes, como reducto último para impedir cualquier forma que amenace su existencia. *Cfr.* LIEBKNECHT, Carlos. *op. cit.*, p. 20.

³⁵⁹*Cfr.* TILLY, Charles, *op. cit.*, p. 98.

teniendo como principal reto el del empleo; la salud; la educación y el desarrollo de la ciencia y tecnología; la subvención masiva en infraestructura, donde la vivienda ocupa un lugar estratégico; y los deporte y la recreación. La intervención estatal para atender los ámbitos señalados, financiando directamente programas sociales a partir de políticas públicas específicas, creo la figura que se ha denominado *Estado de bienestar (welfare State)*, que fue establecida en un principio, con diferentes modalidades, en los países europeos y que prevalecen hasta la actualidad.³⁶⁰ Recordemos que el *Estado de bienestar*, cuyos orígenes institucionales se documentan en la Alemania de Bismark, parte del principio de que las demandas de reivindicación social de las clases asalariadas presionaron a los gobernantes para hacerlos conscientes de que el sistema económico imperante, que determina la organización social, genera por su propia naturaleza la desigualdad y la inequidad del ingreso y la riqueza. De ahí que el Estado debe intervenir para corregir, en la medida de lo posible, la concentración de la riqueza en pocas manos y, a través de la política fiscal, redistribuir la riqueza mediante políticas sociales que atiendan las necesidades básicas de la sociedad y las familias, en cuanto al acceso a la salud, a la educación, a una vivienda digna y pensiones para el retiro y hasta para la recreación.³⁶¹

En el contexto de la evolución de la estatalidad, en las relaciones internacionales se va a presentar un hecho trascendental después de las dos conflagraciones mundiales del siglo XX: la consolidación del reconocimiento de las normas del Derecho Internacional sobre la autodeterminación y el autogobierno de los pueblos.³⁶² Tal consolidación favoreció, a partir de 1945, la deslegitimación de

³⁶⁰ Actualmente existen cuatro modelos de Estado de bienestar en Europa: el anglosajón, el escandinavo, el continental y el mediterráneo, Cfr. MORENO, Luis, *Ciudadanos Precarios la << última red>> de protección social*. Ed. Ariel, España, 2000, 240 pp.

³⁶¹ El Estado tiene que intervenir porque los “salarios mínimos” en las sociedades capitalistas son una ficción y no les permite a los empleados cubrir, con dicho salario las necesidades referidas, ya que si se obtuviera un ingreso digno para atender dichas necesidades, no tendría que intervenir el Estado con programas y políticas sociales de salud pública, educación pública, fondos de vivienda, etcétera. En resumen, en el sistema capitalista el mercado no resuelve las necesidades básicas de las mayorías, por lo que tiene que intervenir el Estado con políticas de bienestar para darles viabilidad y mejorar los estándares de vida.

³⁶² Cfr. GONZALEZ GALVEZ, Sergio. “Los principios de la política exterior de México y la dinámica internacional actual”. En *Rev. Relaciones Internacionales*. No. 91, enero-abril de 2003, pp. 97-102

los imperios coloniales (que reprodujeron desde el siglo XVI varios Estados europeos en los demás continentes y Japón practicó en Asia en las primeras décadas del siglo XX) y el proceso de descolonización, en el cual la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cumplió un papel fundamental.³⁶³

Pero el arraigo del respeto al principio de autodeterminación de los pueblos, sólo se pudo lograr al concretizarse uno de los principales cambios en la historia de las relaciones internacionales: la prohibición de la conquista. Este hecho significó un parte-aguas histórico y forma parte sustantiva del progreso del derecho y la ética internacionales. La deslegitimación del Derecho de conquista, que durante siglos defendieron los europeos, y su correspondiente prohibición después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el crimen de agresión fue codificado por primera vez en los Principios derivados de los Juicios de Nuremberg e incorporado por la ONU en la Resolución 3314. Además, la Carta de las Naciones Unidas garantiza el principio de Integridad territorial de los Estados miembros, congelando cualquier demanda contra las conquistas históricas acontecidas con anterioridad. Un factor político decisivo para erradicar el derecho de conquista fue el apoyo de Estados Unidos y la Unión Soviética al principio de autodeterminación y al rechazo al Derecho de conquista.³⁶⁴

El respeto a la autodeterminación de los pueblos y al derecho a su independencia ha contribuido desde 1945 a la proliferación espectacular de Estados soberanos, ya que en los últimos 68 años han surgido más de 140 nuevos Estados. Así, anteriormente y durante siglos, aún en el marco de la Sociedad de Naciones y el periodo entre las dos guerras mundiales, la práctica común “permitía” que las potencias extranjeras (léase las europeas) intervinieran en aquellos países cuando se daba el caso del colapso de la autoridad pública, procediendo a la anexión, la partición, la creación de colonias u otras formas de subyugación. Pero a partir de 1945, como ya se señaló, este proceder quedó

³⁶³Cfr. PEÑA GUERRERO, Roberto. "Cuarenta años de presencia de la ONU en la estructuración de la sociedad internacional", Rev. *Relaciones Internacionales*, No. 35, FCPS, UNAM, México, 1986, pp. 16-26.

³⁶⁴ Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.*, p. 164.

prohibido, no sin la resistencia de algunos Estados europeos por mantener sus territorios coloniales de ultramar. En la actualidad los Estados son “sacrosantos” en una forma no vista históricamente; al grado de que aquellos nuevos Estados que han surgido del colapsado y atomización de Estados (como Yugoslavia, la Unión Soviética y Checoslovaquia), o aquellos Estados que han perdido o no pueden establecer una autoridad efectiva sobre su territorio por carecer de una estatalidad solida (los denominados Estados fallidos como Somalia, Liberia, Sierra Leona, Mali) son apoyado y hasta protegidos por la comunidad internacional.³⁶⁵

La base o sustento del principio de autodeterminación está, como afirma Flores Olea, en la *soberanía* del Estado, cuya naturaleza de esta última radica en la *libertad* de las sociedades para auto-determinarse, tanto por lo que hace a su forma concreta de existencia política, como para el cumplimiento de los fines y funciones que asume en el tiempo la estructura estatal. *Soberanía* del Estado en cuanto implica supremacía y universalidad de la unidad de voluntad estatal, o sea, no sujeción a otra instancia suprema, lo que significa capacidad del Estado para decidir sobre su forma de existencia y sobre el contenido de cada acto que le precisa realizar. Pero tal capacidad de decisión es sólo posible porque el Estado es soberano. Es decir, porque el Estado es libre. Es el concepto de libertad el que le da sentido a la naturaleza misma de la soberanía. El Estado es soberano porque es libre para auto-conformarse y auto-determinarse; cada acto de soberanía es el acto de un sujeto libre, esto es, de un sujeto cuya voluntad se mueve en la esfera de un repertorio cierto de posibilidades.³⁶⁶

³⁶⁵ *Ibidem*, pp. 49 y 54. No obstante que el autogobierno es ahora universalmente reconocido y asumido como una forma natural de la organización política, el problema de en qué circunstancias y en qué momento pelagra la unidad estatal, queda el arbitrio de quienes, en un momento dado, empuñan la rienda del Estado. El problema no puede resolverse jurídicamente; es un problema de política cuya solución es también, exclusivamente, de carácter político. En el orden internacional no hay ninguna instancia que decida soberanamente sobre estas cuestiones. El único apoyo posible, como se ha venido haciendo, es de índole extralegal y radica precisamente en un esfuerzo conjunto por crear, en el plano internacional, una verdadera comunidad y solidaridad de intereses y, en el plano interno, una semejante comunidad y solidaridad entre gobernados y gobernantes. *Cfr.* FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.*, pp. 123-124.

³⁶⁶ *Idem.*, p. 113.

Asimismo, la universalidad territorial de la libertad de decisión implica el carácter absoluto y superlativo de la soberanía, lo que conduce a Heller a afirmar que la *soluta potestas*, aun frente al derecho, es el elemento que determina la naturaleza de la soberanía.³⁶⁷ Sí, pero sólo en la medida en que la *soluta potestas* está anclada al principio de libertad.

De acuerdo con Mario de la Cueva, “La historia de la soberanía es una de las más extraordinarias aventuras de la vida y del pensamiento del hombre y de los pueblos por conquistar su libertad y hacerse dueños de sus destinos.”³⁶⁸ El principio de la soberanía, en el sentido de que no debe existir nada ni nadie por encima de los pueblos y los Estados; es decir, la Independencia y autodeterminación de los pueblos con respecto a otros Estados o poderes externos, ha sido defendida desde la antigüedad por toda sociedad políticamente integrada y continúa siendo en la actualidad una exigencia de los Estados y la mejor garantía de la libertad de los pueblos.³⁶⁹

6.1. El núcleo duro del Estado moderno: la soberanía

Hablar de la soberanía es hablar del Estado moderno, lo que equivale a referirnos a la forma en que se ha venido organizando durante los últimos quinientos años, por un lado, el poder político de las sociedades y, por otro lado, la sociedad internacional. Durante este lapso, la construcción y profundización de la doctrina sobre el Estado ha tenido como una de sus partes sustantivas el desarrollo de la teoría de la soberanía, la cual se ha visto inmersa en debates polémicos, al grado

³⁶⁷ HERMANN, Heller. *La Soberanía*. Traducción y estudio preliminar de Mario de la Cueva. Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 227.

³⁶⁸ DE LA CUEVA, Mario. En *idem*. p. 8.

³⁶⁹ Obviamente, el principio de soberanía y su precisión conceptual, tal como se reconoce en la actualidad, no existía en la antigüedad, sin embargo, su sentido sí estuvo presente desde entonces. Cabe recordar, por ejemplo, la historia de la Grecia clásica donde las diversas ciudades Estados lucharon por su independencia contra los persas y entre ellas mismas, antes de ser sometidas por el Imperio Romano. *Cfr. Ídem*.

de que ha sido recurrente, a través de los siglos, considerar equivocadamente a la soberanía como un elemento de relativa fragilidad del Estado moderno, que puede ser alterado por contingencias o circunstancias de orden político, lo que provoca, supuestamente, que la soberanía entre en “crisis” periódicas.

En la actualidad se está viviendo una nueva etapa de cuestionamiento de la soberanía, que supuestamente se encuentra en una fase de crisis terminal frente a la globalización y regionalismos. Pero quienes afirman tal crisis se encuentran empantanados en el uso político-ideológico del término, viendo sólo el árbol sin percibir el bosque, ya que aceptar la crisis de la soberanía es aceptar la crisis del sujeto de la misma soberanía, que es el propio Estado.

Estamos conscientes que el uso político-ideológico de la soberanía, a favor o en contra, por derechas o izquierdas, no favorece en nada el análisis científico de su función y trascendencia en el desarrollo y cambios del Estado. Por el contrario, confunde a las sociedades y se presta a la manipulación, al grado de confrontar a los miembros de una misma población o generar enfrentamientos entre países.

Cabe reiterar que el Estado soberano es un producto histórico y que el propio término de soberano sintetiza el elemento que lo distingue de otras formas históricas anteriores que había venido adoptando el Estado. Además, el adjetivo soberano califica al Estado moderno; es su sustancia y especificidad. De hecho, con el surgimiento en Europa del Estado soberano se perfila una nueva estructuración de las relaciones entre sociedades políticamente integradas, configuradas cada una en torno a su “identidad nacional”, lo que va dar lugar a un primer ordenamiento mundial, auspiciado por un Derecho Internacional que emerge con el Estado soberano; propiciando que se acuñara más adelante el término de relaciones internacionales para identificar la esfera exógena de la realidad histórico-social en la que interactúan los Estados; esfera que, a su vez se ha denominado sociedad internacional.

Si consideramos a la sociedad internacional como el conjunto de la sociedad humana, los fenómenos de evolución y cambio le son también propios. Sin embargo, la sociedad internacional como tal; es decir, con alcances a nivel mundial solo puede ser considerada, como lo precisa Truyol y Serra, a partir del “paso de una pluralidad de sociedades internacionales particulares y regionales a una sociedad internacional única a la escala del planeta”. Para Truyol y Serra esta ha sido la mutación distintiva en el plano internacional, la cual tuvo “como elemento motor decisivo la acción emprendedora de una de estas sociedades regionales, la sociedad europea.”³⁷⁰

La evolución de la organización del poder político que trajo consigo el surgimiento del Estado soberano, va acompañada de cambios profundos en la organización del poder económico y del poder ideológico. Evolución y cambios de alcances mundiales, que marcarán el devenir histórico de los últimos quinientos años. Entre los siglos XV y XVI se viven cambios estructurales en Europa que serán determinantes en la configuración de la sociedad internacional hasta nuestros días. Los procesos de cambio que se conjugaron y se sobre-determinaron mutuamente en aquellos siglos fueron: el del sistema económico, con el surgimiento del capitalismo; el del sistema político, con el establecimiento del Estado soberano; el del sistema ideológico, con la Reforma luterana y calvinista; el del sistema jurídico, con el Derecho Internacional; el del sistema cultural y educativo, con el Renacimiento; y el sistema de transportes, con los viajes de circunnavegación y el consecuente establecimiento y expansión del sistema colonial.

El conjunto de todos estos cambios nos permite afirmar la tesis de que sólo se puede hablar de relaciones internacionales, en el sentido actual o moderno, a

³⁷⁰ TRUYOL Y SERRA, Antonio, “Primera parte. La expansión de la Sociedad Internacional en los siglos XIX y XX”, en *La sociedad internacional*. Alianza internacional, Madrid, 1974. Pp. 25-70 en Ileana Cid Capetillo (compiladora) *Lecturas básicas para introducción del estudio de Relaciones Internacionales*, UNAM, México, 2001, p. 32.

partir de este momento histórico. No es, como han afirmado algunos analistas, a partir del siglo XVII con la Paz de Westfalia,³⁷¹ en particular aquellos que privilegian la política interestatal; o a partir de la Revolución Industrial,³⁷² en especial quienes sobreponen lo económico a otros factores. Es a partir, como se señaló, del conjunto de los cambios mencionados, en particular el del surgimiento del Estado soberano, ya que todos los demás cambios se sintetizan, subsumen y dimensionan en torno a este nuevo *Leviatán*.

Asumimos la hipótesis de que el “núcleo duro” del Estado moderno es la soberanía, en cuanto le otorga al Estado la cualidad de ser una unidad territorial suprema y universal de decisión y acción efectiva, tanto en su ámbito interno como en el ámbito de sus relaciones externas. Con base en esta cualidad y en relación con la sociedad internacional, la soberanía es: a) la base fundacional de las relaciones internacionales contemporánea; b) la norma constitutiva del Estado que provee el criterio del reconocimiento internacional; c) la condición *sine qua non* del Estado como actor internacional; y d) la que provee de orden al sistema internacional, en tanto que es la “célula” a través de la cual se construye el derecho internacional.

La soberanía es una institución fundacional del Estado moderno y, por ende, de las relaciones internacionales de la modernidad, porque es un componente esencial que coadyuva al surgimiento, consolidación y mantenimiento de los estados. Les otorga a los Estados la autoridad suprema sobre un territorio definido y el límite del campo legal, en tanto que la jurisdicción existe solo en el espacio físico específico del territorio estatal y no se puede extender fuera de él. Asimismo, la soberanía es el último recurso de la ley (regulación social),

³⁷¹Cfr. MINGST, Karen. *Fundamentos de las relaciones internacionales*. Traduc. Antonio de la Cuesta. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2006, p. 48.

³⁷²Cfr. KRIPPENDORFF, Ekkehart. *El sistema internacional como historia*. Traduc. Angélica Scherp. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985. pp. 9-22.

trasciende a cualquier gobernante o gobierno, y ayuda a mantener la integridad estatal cuando se presentan amenazas internas o externas.³⁷³

La soberanía es una categoría absoluta, ya que es indivisible; no se puede parcializar o fragmentar, ni se puede ser muy, medianamente, o poco soberano. En el ámbito de la sociedad internacional, la soberanía se desdobra, por un lado, como el elemento cualitativo identificador que define al principal actor o sujeto de las relaciones internacionales, distinguiendo al Estado de los demás actores, y, por otro lado, como el elemento regulador del ordenamiento de cómo los Estados se relacionan entre ellos. Estos dos frentes en los que se desdobra la soberanía son resumidos por Holsti en términos de su utilidad, haciendo un símil de las relaciones internacionales como si fuera un “juego”, en que la soberanía sirve, respectivamente, tanto para “definir a los jugadores”, como para “establecer las reglas del juego”. Además, complementa esta perspectiva utilitaria, asumiendo que la soberanía provee una serie de ventajas a las relaciones entre los Estados, tales como:³⁷⁴

- Reconocimiento de la norma fundamental del sistema de Estados. La estructuración y funcionamiento de un sistema de Estados independientes depende del reconocimiento mutuo entre “pares”; o sea, entre Estados soberanos. Así, las normas de soberanía protegen y ayudan contra particularismos políticos y ambiciones de dominación (Napoleón, Hitler).
- Membrecía del club. Los propios Estados soberanos son los que al final deciden quien se incorpora al sistema de Estados, ya que en el momento en que se establecen relaciones diplomáticas con un nuevo Estado, este último es reconocido como “igual”; es decir, soberano, por lo que cuenta con el requisito *sine qua non* para obtener la “membrecía al club”. De tal

³⁷³ Cfr. HOLSTI, K. *op. cit.*, pp. 113-114.

³⁷⁴ Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.* pp. 113-118. Cabe señalar que, por razones de organización lógica, hemos alterado la secuencia de la forma en que Holsti presenta estos puntos.

forma, los Estados validan entre sí su carácter soberano, en la medida en que se reconocen mutuamente la cualidad de soberanos.³⁷⁵

- Limitaciones en el comportamiento. Las normas de la soberanía establecen reglas de conducta entre los Estados.
- Protección. El estatus de soberanía contempla el presupuesto de continuidad de independencia y la simpatía y apoyo de otros Estados en el momento en que un Estado más fuerte busca dominar de diferentes formas a otro más débil. El estatus de soberanía ha sido usado repetidamente en los últimos años, como en el pasado, para proteger a los débiles frente a los fuertes, mediante leyes sobre el control de recursos económicos y naturales de una sociedad. Asimismo, la soberanía provee medidas de seguridad y bases legales para la compensación y reparación si una violación ocurre.
- Continuidad. A partir del siglo XVII analistas y políticos fueron precisando el principio de la soberanía como un atributo de los Estados y no como el de sus gobernantes. Esto provee a la comunidad política de un estatus legal y continuidad, independientemente de cada gobernante.
- Establecimiento de Derecho. Las normas de la soberanía crean derecho entre los Estados, como el derecho de enviar embajadores para establecer embajadas en el extranjero y el derecho de establecer tratados y promover las organizaciones internacionales.
- Fuente de orden internacional. La soberanía tiene la función de promover orden en la sociedad internacional, ya que define los actores legítimos, hace posible un sistema de leyes entre iguales, satisface el principio de independencia, autodeterminación e integridad territorial, y establece normas y reglas que brindan predicción, transparencia y seguridad.

En resumen, la soberanía pervive como un principio ligado con la idea de que los Estados son autónomos e independientes entre sí. Dentro de sus propias fronteras los Estados son autónomos para darse sus propias leyes y los miembros de la comunidad política son libres de escoger su propia forma de gobierno. Un

³⁷⁵ Ver la crítica que se hace a este planteamiento de HOLSTI en *Supra*, p. 86 y ss.

corolario necesario de este derecho, como se ha reiterado, es el principio de no intervención: un estado no tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos de otros. Asimismo, con base en la soberanía las autoridades políticas de los Estados pueden establecer relaciones diplomáticas y negociar y suscribir tratados y acuerdos internacionales. Ellos son libres de entrar en cualquier acuerdo internacional que le parezca atractivo. Cualquier tratado entre Estados es legítimo, si no ha sido coercitivo.³⁷⁶

Sobre este último aspecto, consideramos necesario profundizar sobre los alcances de la soberanía como condición *sine qua non* para crear derecho entre los Estados (como el derecho de enviar embajadores para establecer embajadas en el extranjero, suscribir tratados y crear organizaciones internacionales) y promover orden en la sociedad internacional. Esto nos conduce por fuerza a la complejidad de la relación entre Estado soberano y Derecho Internacional, ya que solo en la medida en que podamos precisar el papel vital que ha venido cumpliendo la soberanía del Estado en el desarrollo de la institucionalización de reglas, normas y derechos, que son establecidos como obligaciones formales en los tratados y convenciones internacionales, podemos adentrarnos con certeza al análisis de los alcances de la propio Estado soberano ante las organizaciones internacionales, en general, y el proceso de integración regional de la Unión Europea, en particular; ya que este último será nuestro objeto de estudio en los dos capítulos siguientes.

En el año de 1969, en el contexto de la Guerra Fría, Víctor Flores Olea hacia las siguientes reflexiones: “En nuestro tiempo, los ataques más insistentes al dogma de la soberanía han venido de quienes ven, en el Estado soberano, la imposibilidad misma de fincar sobre sólidas bases la convivencia internacional, y más aún, la existencia y efectividad del Derecho internacional.(...) Es en este plano de las relaciones internacionales donde nuestra época, más que ninguna

³⁷⁶Cfr. KRASNER, Stephen D., *The State is Alive and Well*, en Robert J. Art y Robert Jervis (eds.) *International Politics: Enduring concepts and contemporary issues*. Longman publishers (C&C), New York, 2003. pp. 551-556.

otra, necesita un claro concepto de soberanía y, sobre todo, donde, con mayor empeño, es preciso dotarlo de un contenido de valor.”³⁷⁷ Estas reflexiones se derivan del problema, visualizado por Flores Olea, sobre la profunda deformación que venía sufriendo el concepto de soberanía, “pues en política internacional, más que significar la capacidad que el Estado tiene para enlazar en normas positivas de Derecho la idealidad de los valores jurídicos con las condiciones materiales que viven los destinatarios de las propias normas, ha venido siendo, en alguna forma, el concepto con que se ha querido justificar el carácter antidemocrático, expansionista y militaristas de los Estados nacionales”³⁷⁸

Estimamos que esta deformación del concepto de soberanía, que es un concepto jurídico-político, se ha profundizado con el discurso apologético de la globalización neoliberal, por lo que hacemos nuestras las reflexiones de Flores Olea en torno a la necesidad de tratar de ubicarlo en su justa dimensión en las relaciones internacionales contemporáneas, buscando rescatarlo de las falacias en las que se ha visto envuelto para debilitar la presencia del Estado.

Herman Heller apuntaba en 1927, que la concepción del Derecho Internacional que no tome como punto de partida la existencia de la pluralidad de Estados soberanos, está de antemano destinada al fracaso, ya que únicamente se puede construir en la medida en que, por lo menos, estén presentes dos unidades territoriales decisoras universales y efectivas; es decir, dos Estados soberanos, sin los cuales este Derecho es impensable. De tal forma, la existencia de una unidad decisoria universal territorial no permite el desgarramiento de la soberanía en una soberanía jurídico-estatal y en otra soberanía de derecho internacional. De ahí agregaba Heller, que toda la problemática del Derecho Internacional se funda, por una parte, en el imprescindible concepto de soberanía y, por otra, en la sujeción normativa del sujeto de la soberanía al Derecho Internacional.³⁷⁹

³⁷⁷ FLORES OLEA, Victor. *op. cit.*, p. 119.

³⁷⁸ *Ídem.*

³⁷⁹ HERMANN, Heller, *La Soberanía, op. cit.*, pp. 225-227.

La última afirmación de Heller nos conduce a la polémica histórica sobre supremacía del derecho nacional o supremacía del derecho internacional, que se ha condensado en el debate entre la corriente dualista y la corriente monista. No entraremos a este debate, solo precisaremos su generalidad. El debate adquiere gran relevancia después de las dos guerras mundiales, en particular con la creación de la ONU. La concepción dualista o pluralista afirma que el derecho internacional y el derecho nacional son dos órdenes jurídicos separados, tanto por sus fundamentos de validez como por los sujetos a los que se dirigen, pues en tanto que el derecho internacional se produce únicamente en las relaciones voluntarias entre los Estados y solo obliga a sujetos soberanos, el derecho nacional tiene su fuente en la constitución estatal, única norma de la que pueden nacer derechos y obligaciones para los individuos. Por su parte, La concepción monista, que cree en la unidad de los dos órdenes jurídicos, se bifurca en dos direcciones: una es la doctrina del primado del derecho nacional, cuyo propósito es considerar el derecho internacional como parte y subordinado al derecho nacional; la segunda postura defiende el primado del derecho internacional y, a su vez, se subdivide en el monismo internacionalista radical, el cual declara la inadmisibilidad de un derecho nacional contrario al derecho internacional, y el monismo internacionalista moderado, que sostiene que la expedición de una norma nacional contraria al derecho internacional rompe la unidad del sistema, toda vez que puede ser combatida siguiendo los procedimientos del derecho internacional.³⁸⁰

³⁸⁰ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. En *idem.*, pp. 62-63. De acuerdo con Mario DE LA CUEVA, “la diferencia entre el orden jurídico nacional y el internacional deriva, más que de los fundamentos y de las materias de que uno y otro se ocupan, de la manera como brotan de las relaciones humanas. La falta de una distinción clara entre los dos sistemas es la fuente de las incomprensiones y de las dudas que existen acerca de las relaciones entre los conceptos de soberanía, derecho nacional y derecho internacional”. *Idem.*, pp. 68,69.

Nosotros asumimos una postura intermedia, ya que sí aceptamos de la concepción dualista la idea que el derecho internacional y el derecho nacional son dos órdenes jurídicos separados, y también aceptamos de la concepción monista que estos dos órdenes conviven, pero no en términos de cual derecho prima sobre el otro, o cual se subordina al otro. Aceptamos que los dos derechos conviven, respetando cada cual su esfera de “influencia” y “autonomía relativa”. Sin embargo, el Derecho internacional nace en el momento en que dos o más Estados soberanos deciden libremente y, por tanto, de manera voluntaria suscribir tratados o acuerdos (fuente de positivización del Derecho Internacional) sobre aquellos asuntos de interés compartido, que al ser ratificados por los mecanismos constitucionales de cada Estado (*treaty making power*), tales tratados o acuerdos establecen derechos y obligaciones expresas tanto para los Estados participantes como para su población, ya que al incorporarse los tratados y acuerdos a la legislación interna de cada Estado, se convierte en ley y, por ende, en derecho nacional.

En este sentido, la existencia de Estados soberanos, lejos de ser un impedimento para el Derecho Internacional, es su condición *sine qua non*. Sólo por la existencia misma de una comunidad de Estados es una realidad cultural el Derecho Internacional. Si toda norma de Derecho positivo no es más que la manifestación de la voluntad de una unidad de acción y de decisión soberana, tenemos entonces que el Derecho Internacional no es otra cosa que la manifestación de esa comunidad de voluntades unitarias y soberanas. Si partimos de la evidencia empírica del proceso histórico de internacionalización de las relaciones sociales fundamentales (económicas, políticas, militares, culturales, ideológicas y jurídicas) que, como señala Truyol y Serra, “pasó de una pluralidad de sociedades internacionales particulares y regionales a una sociedad

internacional única a la escala del planeta”,³⁸¹ cuyos miembros básicos son unidades de voluntad soberana, el Derecho internacional existe porque, precisamente, tales unidades conforman dicha sociedad internacional; es decir, porque coexiste en el planeta un conjunto de Estados independientes y soberanos, que constituyen un orden contractual internacional.³⁸²

Obvio que si afirmamos que la existencia de unidades de voluntad soberana es el presupuesto básico del Derecho Internacional, estamos ubicando el surgimiento y desarrollo de este Derecho en el mismo plano histórico del propio Estado soberano. Ello nos permite inferir, a su vez, la afirmación de que el desarrollo de este Derecho, por un lado, ha acompañado a las relaciones internacionales en los últimos cinco siglos, participando en los cambios de estructura y ordenamiento de la propia sociedad internacional; y, por otro lado, ha mantenido en su práctica común un enfoque eurocéntrico.

En relación con la participación del Derecho en los cambios de estructura y ordenamiento que ha experimentado la sociedad internacional en los últimos cinco siglos, es necesario tener en cuenta la institucionalización del propio Derecho Internacional, La cual se alcanza, siguiendo a Holsti, a partir de tres condiciones:³⁸³

- Cuando la práctica de la mayoría de los Estados soberanos es consistente en el tiempo con las reglas y normas, y éstas son trasladados en obligaciones formales en tratados y convenciones.
- Cuando existe un consenso razonable por parte de los Estados soberanos en la interpretación de las normas, reglas y derechos. Interpretación que se debe validar por organismos autorizados como cortes y procedimientos formales. En Europa, desde el siglo XVII y crecientemente alrededor del mundo en el siglo XX, los Estados han desarrollado un consenso global

³⁸¹TRUYOL y SERRA, Antonio. *La Sociedad Internacional*, op. cit., p. 32.

³⁸² Cfr. FLORES OLEA, Victor, op. cit., p. 120.

³⁸³ Cfr. HOLSTI, K., op. cit., pp. 144-146.

sobre las reglas fundamentales por las cuales ellos conducirán sus relaciones mutuas.

- Cuando el derecho alcanza autoridad independiente de los intereses particulares de los Estados soberanos en un tiempo dado. Las obligaciones formales de los tratados deben ganar expícito consentimiento para conformar las reglas y normas permisivas y obligatorias, con lo cual se logra integrar un sistema legal, en parte porque sus principios son universales y se aplican para todos los Estados no importando sus características políticas, sociales, económicas o culturales.

Por lo que toca al enfoque eurocéntrico de la práctica histórica del Derecho Internacional, tal enfoque es consecuencia del papel dominante y hegemónico de Europa en los últimos quinientos años, que universalizó a través de los siglos su sistema de Estados soberanos y las normas y práctica de su cultura jurídica. Por lo tanto, es un mito la expansión del derecho de naciones europeo en el mundo como un proceso civilizatorio. En realidad fue una imposición de los europeos hacia los otros. De hecho, en el siglo XVIII, muchos de los tratados celebrados entre países europeos con otros países no cristiano fueron nominalmente iguales, particularmente en las prácticas comerciales. Sin embargo, mientras la norma de cumplir las promesas subrayó todos esos acuerdos, eso no implicaba igualdad diplomática y legal. Las promesas y los cambios pueden guiar las relaciones internacionales, pero eso no significó que las contrapartes en los tratados, ya sean no cristianos o no europeos, pudieran convertirse en miembros del “club europeo de Estados”. Los europeos, después del siglo XVIII, no consideraban a sus contrapartes en los tratados como Estados o entidades legales, con el mismo estatus como a sus contrapartes europeas. Sin embargo, a partir de la independencia de Estados Unidos y, en particular, de la independencia de las colonias españolas en América, los Estados europeos, envueltos en sus rivalidades, procedieron por razones prácticas, ventajas comerciales y diplomáticas a “otorgar la membrecía” a su “club de Estados” a los Estados no europeos, mediante su reconocimiento tácito o formal. Así, A mediados del siglo

XIX, los europeos desarrollaron el estándar de la civilización como el criterio que tenían que alcanzar para obtener la “membrecía al club”. Lo que pretendía tener la membrecía no solo tenían que adoptar las reglas europeas sino también sus valores y estándar éticos. Los criterios incluían: consentimiento obligado a las reglas del derecho internacional europeo; observación de ciertos estándares económicos y prácticas comerciales europeas; protección de la vida y propiedades de los extranjeros; y estándares mínimos de gobernanza y derecho sobre su población.³⁸⁴ Como se puede apreciar, desde entonces ha prevalecido el condicionamiento político y económico de los países fuertes sobre los débiles en las relaciones internacionales.

Por otro lado, la institucionalización de la validez y eficacia del Derecho internacional surge del compromiso que asumen los Estados soberanos cuando deciden, a través de los tratados o costumbres, positivizar y dar contenido concreto a ciertos valores jurídicos y a los principios suprapositivos del Derecho internacional. En este sentido, de acuerdo con Heller “el derecho internacional no conoce más normas jurídicas que las positivizadas por la acción de la voluntad de unidades decisorias soberanas. La jerarquía de las normas jurídicas positivizadas y mantenidas válidas por una unidad universal de decisión y acción, termina, precisamente, ahí donde termina la unidad soberana. La unidad de voluntad soberana está únicamente subordinada a las normas jurídicas fundamentales; en cambio, las normas jurídicas son supremas sólo en la medida en que la unidad soberana se ha sometido a ellas.” Concluye Heller afirmando que “las normas del derecho internacional únicamente pueden positivarse por procedimientos tácitos o por tratados expresos y que unos y otros deben provenir de sujetos internacionales colocados frente a frente en condiciones de libertad e igualdad.”³⁸⁵

Con base en los planteamientos anteriores, reforzamos nuestra hipótesis de que además de que el “núcleo duro” del Estado moderno es la soberanía, ésta

³⁸⁴ Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.*, pp. 154-155.

³⁸⁵ HERMANN, Heller, *La Soberanía. Op. cit.*, pp. 238-239.

también, consecuentemente, conforma el “núcleo duro” del Derecho Internacional.³⁸⁶ En este sentido, podemos afirmar que el principio de soberanía es la base sobre la cual surgen los pilares normativos de este Derecho.³⁸⁷ Es a partir del reconocimiento de que los Estados son autónomos e independientes entre sí. Por lo tanto, la independencia política y la integridad territorial son, en las relaciones entre los Estados, los valores más importantes para observar, promover y defender. La norma expresada a través de la doctrina de la soberanía y otros documentos desde el siglo XVIII (aunque la historia demuestra su violación), prohíbe a los Estados de extinguirse entre ellos y no legitima a aquellos que lo violan.³⁸⁸

Existe consenso entre los especialistas de que el primer pilar del Derecho Internacional es el respeto a los compromisos que asumen las unidades de voluntad soberanas en las relaciones entre ellas, a través de los tratados y la costumbre. Al respecto, Hedley Bull ha calificado este pilar como la “santidad de las promesas y contratos”, toda vez que “la norma esencial de la ley internacional es la obligación recíproca de derechos, obligaciones, promesas e intercambios en los acuerdos formales, incluyendo los tratados internacionales.”³⁸⁹ Por su parte, Vattel ya había observado que “la fe en los tratados es el fundamento de la estabilidad y predictibilidad internacional y, como un acuerdo firmado, ellos son sagrados entre las naciones.”³⁹⁰

El segundo pilar es el de la igualdad jurídica de los Estados. Éstos pueden diferir en tamaño de su territorio, número de población, tipo de sistema político, recursos naturales, nivel económico, etc., pero en la sociedad internacional todos los Estados tienen iguales derechos, obligaciones y responsabilidades. Como se

³⁸⁶ Cabe señalar, que el carácter de “núcleo duro” de la soberanía se ha visto acotado en el tiempo, tanto para el Estado como, consecuentemente, para el Derecho Internacional. En el siguiente apartado se abordará este asunto.

³⁸⁷ Aquí diferimos de HOLSTI, ya que para él la soberanía es un pilar más y la ubica en segundo orden de importancia, después de los tratados y la costumbre. *Cfr.* HOLSTI, Kalevi, *op. cit.*, pp.150-152.

³⁸⁸ *Cfr. Idem.*, p. 151.

³⁸⁹ BULL, Hedley. ...Citado en HOLSTI, Kalevi, *op. cit.*, p. 150.

³⁹⁰ VATTEL, citado en *ibidem*, pp. 150-151.

puede apreciar, esta norma es un corolario de la doctrina de la soberanía: uno no puede clamar por independencia política y búsqueda de reconocimiento por los otros Estados, sin por lo menos dar un consentimiento implícito a las mayores reglas del sistema. Ningún Estado puede adjudicarse derechos superiores o abolir obligaciones comunes. Ello sería negar la soberanía. El principio de la igualdad jurídica deriva de las nociones del derecho natural y del desarrollo de las doctrinas legales durante los siglos XVII y XVIII.³⁹¹

El tercer pilar es el de la libertad de consentimiento. Si todos los Estados soberanos, no importando sus diferencias, tienen derechos iguales, obligaciones y responsabilidades, no pueden ser obligados a llevar a cabo acuerdos sin su anuencia, ya que los tratados celebrados mediante coacción, amenaza o extorsión son inválidos. Además, los tratados concluidos entre algunos Estados no crean obligaciones para los no signatarios.³⁹²

Por último, el cuarto pilar normativo del Derecho internacional es el de no intervención, que se sustenta en el aspecto medular de la soberanía en el ámbito externo de los Estados, en cuanto a su independencia y autonomía en la relaciones internacionales, ya que ningún agente externo tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos de los Estados. La soberanía ha sido un principio ligado con la idea de que los Estados son autónomos e independientes entre sí. Dentro de sus propias fronteras las sociedades son libres de escoger su propia forma de gobierno. Un corolario necesario de este derecho es el principio de no intervención: un Estado no tiene derecho de intervenir en los asuntos internos de otros.³⁹³

Como se puede apreciar, los alcances de la cosmovisión de la soberanía ha sido la base de los pilares normativos internacionales, los cuales han alcanzado

³⁹¹ *Ibidem*, p. 151.

³⁹² *Ibidem*, p. 152. Para KRASNER soberanía significa que los Estados son libres para suscribir cualquier acuerdo internacional que les parezca atractivo, en el entendido que los tratados entre Estados son legítimos, si no han sido suscritos bajo coacción. *Cfr.* KRASNER, Stephen D., *op. cit.* p. 556.

³⁹³ *Cfr. Idem*.

autoridad porque son percibidos como legítimos. Pero la legitimidad de estas normas se logra a partir de un proceso que formalmente arranca desde los Tratados de Paz de Westfalia, mediante la negociación entre iguales, o sea entre Estados soberanos, positivizándose en el tiempo, una vez que la costumbre era una práctica de muchos Estados. De hecho, el carácter obligatorio de los principios en los tratados, la igualdad jurídica, la libertad de consentimiento y la no intervención se han afianzado en el tiempo, en especial después de la Segunda Guerra Mundial.

Sobre este proceso de positivización de las normas internacionales, que ha favorecido el ordenamiento y la regulación de la convivencia pacífica en las relaciones entre los actores internacionales, Herman Heller señalaba en 1927, que “un derecho internacional general, concebido como un ordenamiento que domine a todos los estados, no existe todavía, pero sí nos encontramos frente a un número más o menos grande de normas jurídicas, si bien generales y delante de otro número aun mayor de normas jurídicas fundamentales, litas para su positivización.”³⁹⁴ Obvio que esta perspectiva de Heller partía de la experiencia que se estaba viviendo en el contexto de la Sociedad de Naciones y el impulso al iusinternacionalismo de la época, en particular a través de la Corte internacional de Justicia. A la distancia, a más de ocho décadas de la afirmación de Heller, se ha podido consolidar un sistema jurídico internacional, lo cual se ha logrado, como ya estimaba Heller, positivizando un mayor número de normas jurídicas fundamentales, para garantizar su validez; pero manteniendo el presupuesto ineludible de la soberanía, ya que únicamente la relación entre unidades universales de decisión y acción, o sea entre Estados soberanos, se puede construir la unidad del sistema jurídico internacional.

Sin embargo, lo relevante del proceso de construcción y consolidación de sistema jurídico internacional, que se mantiene en constante ajuste y cambios por la dinámica misma de las relaciones internacionales, es que si bien el presupuesto

³⁹⁴ HELLER, Herman. *La Soberanía. Op. cit.*, p. 249.

ineludible de la soberanía está presente, ésta se va a ver acotada en cuanto a sus alcances, sometiéndose los Estados a nuevos ordenamientos, producto de una mayor dinámica de internacionalización de las relaciones sociales básicas.

El hecho de que la soberanía se vaya adecuando en el tiempo a las necesidades de un mayor ordenamiento de la sociedad internacional, no significa, como muchos académicos y políticos han afirmado, que se esté desvaneciendo o se esté colapsando poco a poco por el proceso de globalización, donde supuestamente los Estados han perdido importancia y presencia ante otros actores internacionales, como las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales. Pero “ojo”, la soberanía mantiene su esencia en la globalización neoliberal, en virtud de que esta última se centra en el proceso de transnacionalización económica y sus derivados de poder e influencia política y social, pero no de autoridad. Es decir, el tipo de globalización que se está viviendo se refiere a un fenómeno social y no a un estatus legal.³⁹⁵ Asimismo, muchos analistas consideran que la Unión Europea es un ejemplo de la erosión y pérdida de soberanía, pero ésta no se está viendo afectada en su esencia, ya que los Estados miembros sólo atribuyen el ejercicio de determinada facultades soberanas a las instituciones comunitarias, por lo que su soberanía no se ve afectada de ninguna manera, pues todo ello se realiza con el consentimiento del Estado soberano.

Stephen D. Krasner respondía de manera tajante, en el año 2003, ante la afirmación: “el Estado está prácticamente muerto”, que quienes pensaran así estaban *muy equivocados*. Fundamenta su respuesta en torno a la relación entre la soberanía y el poder en las relaciones internacionales, aunque estimamos que desde una perspectiva poco profunda de los alcances históricos de la doctrina de la soberanía. No obstante esta apreciación, lo interesante del planteamiento de Krasner es que el Estado goza de plena salud, porque la soberanía nunca estuvo tan presente como en la actualidad. Según él, las normas convencionales de

³⁹⁵ *Ibidem*, p. 136.

soberanía siempre han sido puestas a prueba, ya que realmente pocos Estados (en especial Estados Unidos) han tenido plena autonomía, control y reconocimiento la mayor parte de su existencia. Pero la mayoría de los otros no. La política de muchos Estados débiles ha sido penetrada persistentemente, y Estados más fuertes no han sido inmunes a influencia externas: China ha sido ocupada, los arreglos constitucionales de Japón y Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial, fueron dirigidos por Estados Unidos, y el Reino Unido a pesar del rechazo al euro sigue siendo parte de la Unión Europea. Agrega Krasner, que incluso para los Estados débiles (cuyas estructuras domésticas han sido influenciadas por actores externos y cuyos líderes tienen poco control sobre los movimiento transfronterizos e incluso actividades dentro de su propio país), la soberanía sigue siendo atractiva, aunque ésta les brinde poco más que reconocimiento internacional. Pero tal reconocimiento les garantiza acceso a los organismos internacionales y en ocasiones a financiamiento internacional; además ofrece estatus a los líderes. Concluye Krasner afirmando que mientras los grandes poderes de Europa han evitado ceder elementos sustantivos de soberanía, Estados Unidos, China y Japón no tienen ni el interés, ni la inclinación, para abandonar sus comunes derechos efectivos de autonomía doméstica.³⁹⁶

En conclusión, la soberanía como institución ha sufrido cambios en cuanto a su complejidad y alcances, pero consideramos que ha sido en beneficio de las relaciones internacionales, pues constituye un elemento fundamental para sus equilibrios y estabilidad, ya que sin el principio de soberanía no hubiera progresado el orden en la sociedad de Estados modernos, no tendríamos derecho internacional, y sin un sistema jurídico internacional se carecería de regulaciones claras y habría poca estabilidad y predictibilidad; es decir, habría más anarquía.

6.2. Los límites de la soberanía frente a los regímenes internacionales

³⁹⁶Cfr. KRASNER, Stephen D., *op. cit.*, pp. 551-552

Una de las falacias que ha trastocado al principio de la soberanía y, por tanto, a la cualidad que distingue al Estado moderno, es la que sostiene que la soberanía otorga un poder absoluto e ilimitado del Estado, como si pudiera hacer y deshacer lo que le venga en gana, tanto hacia su interior como en sus relaciones externas. Al respecto, cabe recordar que, por un lado, la arbitrariedad no es una función propia del Estado, ni presenta de hecho esta pretensión (salvo en los totalitarismos y en ciertas acciones exteriores de las potencias imperialistas, lo cual no tiene que ver con la esencia jurídico-política de la soberanía) y, por otro lado, nunca se ha sostenido por la teoría y filosofía política tal concepto de la soberanía del Estado.

Sin embargo, no se puede ignorar que muchos tratadistas han interpretado falsamente la doctrina de la soberanía, como la consagración del poder absoluto e ilimitado, e incluso arbitrario, de los Estados. El caso más controvertido es el de Hegel, a quien se le reconoce, por un lado, su contribución a la doctrina por haber confirmado al Estado como sujeto de la soberanía y rechazar, al igual que en su momento lo hicieron Bodin, Hobbes y Rosseau, el carácter despótico y arbitrario que se ha querido encontrar en el poder soberano,³⁹⁷ y, por otro lado, ser el iniciador de lo que se conoce como la *soberanía imperialista*. De acuerdo con Mario de la Cueva, “Hegel admite la posibilidad del derecho internacional y piensa que los tratados deben ser cumplidos, pero reserva al Estado la potestad de ir a la guerra, cuando juzgue, por sí ante sí, que está empeñada su dignidad; más aún, el autor de las *Lecciones sobre filosofía de la historia universal* piensa que en cada época histórica el espíritu absoluto habla por labios de un pueblo, por lo que éste tiene el deber de imponerse, sin consideración a los demás, a fin de cumplir el llamado del dios y objetivar el espíritu absoluto. Con Hegel se inicia la era de la *soberanía imperialista*.”³⁹⁸

³⁹⁷ Cfr. FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.* p. 33.

³⁹⁸ DE LA CUEVA sostiene que el totalitarismo de la idea de soberanía que sostiene Hegel, se deriva de la propia lógica del filósofo, en tanto que el Estado, expresión suprema del espíritu objetivo, al hacerse síntesis, se transforma en una tesis, a la que se oponen como antítesis todos los restantes Estados de la Tierra. DE LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, pp. 38-39.

Hemos reiterado como una de las precisiones metodológicas sobre el estudio del Estado moderno, que la soberanía no le otorga a éste un poder absoluto e ilimitado, así como también que la soberanía se va a ver acotada en cuanto a sus alcances, sometiéndose los Estados a nuevos ordenamientos, producto de una mayor dinámica de internacionalización de las relaciones sociales básicas. Bajo estos lineamientos, analizaremos en tres planos interrelacionados los límites de la soberanía en la sociedad internacional contemporánea, en particular frente a los regímenes internacionales. El primero plano es el de la estructura jerárquica de poder que prevalece en el mundo; el segundo es el de la consolidación del sistema jurídico internacional; y el tercer plano es el desarrollo de las organizaciones internacionales intergubernamentales y la cooperación internacional.

El primer plano nos remite a la afirmación de que si bien los Estados son iguales a partir del principio soberano que los cualifica, ello se refiere únicamente a su estatus jurídico internacional, ya que en términos de sus condiciones existenciales reales la desigualdad entre los Estados es la que prevalece, al grado que la sociedad internacional tiene como una de sus cualidades la de la estructura jerárquica, donde prevalecen las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados, articulados por estructuras históricas de dependencia, que contextualizan los sistemas *centro-periferia* o *relaciones Norte-Sur*. Los Estados soberanos se mueven dentro de un sistema internacional donde se reproducen y combinan relaciones de dominación y desigualdad con relaciones de interdependencia y “transnacionalización”. Si aceptamos la universalización del Estado soberano, debemos admitir también que una profunda inequidad prevalece entre ellos.

La estratificación y jerarquización de la sociedad internacional contemporánea es la herencia de muchos factores, pero principalmente del sistema económico capitalista que ha determinado (en sus diferentes etapas por las que ha transcurrido en sus cinco siglos de existencia) la organización social

nacional e internacional. Organización social producto de un modelo económico que genera, por su propia naturaleza, la desigualdad y la inequidad del ingreso y la riqueza, tanto hacia el interior de los países como en la sociedad internacional. Obvio que la estructuración jerárquica del mundo es un proceso histórico de ajuste y cambios, pero deviene en gran medida de la hegemonía histórica de las potencias europeas, que impusieron en todo el mundo su modelo económico y sometieron bajo su dominio a los otros continentes, prácticamente hasta la Segunda Guerra Mundial.

De acuerdo con Tilly, la estructura jerárquica del sistema de Estados europeos, que va imponiéndose en el mundo a partir del siglo XVII y llega, con ciertos cambios y ajustes, hasta la Segunda Guerra Mundial, se define por la posición dominante que van ocupando los Estados que lograron, de manera equilibrada, mayor concentración económica (capital) y militar (coerción). El mayor equilibrio entre ambas variables se logró a través de: la influencia de las oligarquías comerciales, que fomentó el desarrollo de Estados organizados en torno a la protección y expansión de la empresa comercial, en especial, en la empresa marítima; las instituciones creadas por la burguesía para la defensa de su propios intereses, que se convirtieron en instrumentos de administración del Estado, logrando la fusión de gobierno municipal y nacional; el acceso a capitales y capitalistas permitió a estos Estados endeudarse, gravar, cobrar y hacer la guerra con eficacia, hasta llegar a la conformación de ejércitos y marinas reclutados nacionalmente. Estamos acostumbrados a contrastar las trayectorias de España, Francia e Inglaterra como ejemplos de Estados europeos que han ocupado posiciones dominantes. Dentro de toda la variedad europea, no obstante, los tres muestran propiedades comunes que los diferencias claramente de las vías intensivas en capital e intensivas en coerción. En los tres casos hubo monarcas que intentaron, con éxito desigual, eliminar o debilitar a las asambleas representativas del estilo de los providenciales. En Francia las asambleas sucumbieron, en España las Cortes sobrevivieron precariamente y en Gran Bretaña el parlamento pervivió como baluarte del poder de la clase dirigente. En

los tres casos, la coincidencia de centros de coerción con centros de capital facilitó la creación de ejércitos y marinas grandes, costosos y bien armados, otorgándoles una superioridad abrumadora en el logro de hegemonía e imperios.³⁹⁹

En este sentido, cabe recordar que en el origen de los Estados modernos, no obstante su coexistencia en el espacio europeo, guardaban una actitud de independencia y autosuficiencia, ya que el carácter incipiente de la economía organizada con base en la agricultura, no planteaba al Estado la necesidad, en este campo, de entablar relaciones estrechas con los demás Estados. Este origen del Estado moderno fue, entre otros, un factor determinante del establecimiento y afirmación de los Estados nacionales. Sin embargo, con el cambio de modelo económico en Europa y su ensanchamiento e imposición en el mundo (ya que el modo de producción capitalista requiere para su reproducción de mercados ampliados), se va generando a través de los siglos una división internacional del trabajo, estratificando al mundo entre países centrales y periféricos, pero articulándose entre todos los Estados las relaciones económicas, generándose una interdependencia, al grado de que ni aún aquellos Estados con grandes industrias y provisión de recursos podrían satisfacer sus necesidades, por lo que no podrían vivir encerrados y reducidos a su propia existencia. Tal vez ellos, más que otros, requieren imprescindiblemente de otros Estados, que en cuanto constituyen mercados para sus productos y, eventualmente, fuentes de aprovisionamiento, son la condición misma de la existencia y desarrollo de los grandes Estados productores.⁴⁰⁰

La correlación de fuerzas económicas es determinante en la estructuración jerárquica del poder en las relaciones internacional, donde los países desarrollados imponen sus reglas a los países subdesarrollados. Por lo tanto, la

³⁹⁹ Debido a su mayor capacidad para traducir los recursos nacionales en triunfos en las guerras internacionales, los grandes Estados aventajaron a los imperios perceptores de tributos, las federaciones, las ciudades-estado y restantes competidores, como entidades políticas europeas predominantes. Dichos Estados fueron finalmente los que definieron el carácter del sistema de Estados europeo, y fueron cabeza de lanza en su diseminación internacional. TILLY Charles, *op. cit.*, pp. 227-238.

⁴⁰⁰ Cfr. FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.*, pp. 131-132.

dependencia económica y el subdesarrollo es lo que les resta capacidad real a los Estados para ejercer su plena soberanía. Cabe recordar que las relaciones de dependencia estructural de las economías periféricas, se han profundizado con las políticas neoliberales de apertura económica, ya que se considera como “nocivo” cualquier tipo de protección nacional o regional. Así, además de la liberalización comercial se ha dado la apertura indiscriminada a la inversión extranjera, que ha sido la principal beneficiada de las privatizaciones en los países periféricos. En este contexto, lo que ha sucedido en los hechos es la continua espoliación de los recursos y la desnacionalización de las economías de estos países. Es obvio que en la reproducción de las relaciones de dependencia, los intereses de los gobiernos y empresas de los países centrales o desarrollados, se articulen de manera permanente con los intereses de las oligarquías rentistas y los gobernantes en turno de los países subdesarrollados, conformando un núcleo duro en pro del *statu quo*, que se interpone, bloquea y boicotea cualquiera iniciativa seria de desarrollo integral de estos países, ya que ello afectaría sus intereses.

Por lo que toca a la incidencia de la política en la estructura jerárquica de la sociedad internacional, el periodo de la Guerra Fría es la mejor evidencia empírica de los niveles a los que se pueden llegar en el control y subordinación de países y regiones (zonas de influencia) por las potencias mundiales. A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial se generó una nueva estructuración de la sociedad internacional, caracterizada por el surgimiento de Estados Unidos y la Unión Soviética como superpotencias, las cuales representaron la polarización del mundo en dos proyectos socio-económicos confrontados, configurando, a la vez, dos bloques de poder político-militar antagónicos, con sus respectivas zonas de influencia. El enfrentamiento de los proyectos hegemónicos de las superpotencias, que reflejaba la existencia simultánea y contradictoria del capitalismo y el socialismo, dieron lugar al fenómeno denominado "Guerra Fría", que contextualizó casi durante 45 años la política internacional, determinando el conflicto Este-Oeste el “tutelaje” de las dos superpotencias sobre los países bajo su hegemonía, lo que

impactaba la autonomía e independencia de estos países y, en consecuencia, en el ejercicio de su plena soberanía.

En el marco de la Guerra Fría, la inmensa mayoría de los Estados no pueden decidir, con plenitud de autonomía e independencia, sobre su propio destino. Sólo podían decidir autónomamente y en pleno ejercicio de su soberanía, sobre aquellos asuntos de índole exclusivamente “doméstica”, pero siempre y cuando no repercutiera en la esfera de los intereses de alguna de las potencias mayores. El contenido de las decisiones soberanas de los Estados subordinados era “supervisado” y “tutelado”; es decir, aprobado o desaprobado por la potencia hegemónica respectiva. Obvio que no se trata de una “supervisión” o “tutelaje” basado en algún principio jurídico establecido, sino en la *Real Politick* internacional donde la “supervisión” o “tutelaje” se llevaban a cabo de *facto*, en virtud de una correlación de fuerzas políticas inmediatas; o sea, potencialmente militares, donde las superpotencias establecieron un esquema de “suma-cero” global, particularmente en Europa. Así pues, en el marco de la Guerra Fría la doctrina de la soberanía sufrió una de sus etapas de mayor descredito, deformación y desnaturalización.⁴⁰¹ Sin embargo, por otro lado, como ya se vio más arriba, también fue un periodo en el que se consolida el principio soberano de la autodeterminación de los pueblos y el derecho a su independencia (lo que ha contribuido desde 1945 al surgimiento de más de 140 nuevos Estados).

Con el fin de la Guerra Fría, el proceso de globalización económica neoliberal logra tener realmente alcances planetarios. Y también en este nuevo escenario muchos analistas han reiterado la obsolescencia de la soberanía, ya que el Estado ha venido perdiendo autoridad, por un lado, frente a otros actores y fuerzas internacionales como las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG) y no gubernamentales (ONG's), las empresas transnacionales y el mercado financiero internacional; y, por otro lado, frente a su propia ciudadanía, ya que se percibe una decaída de la lealtad estatal, por el cuestionamiento de un mayor

⁴⁰¹ Cfr. *Idem.*, p. 133.

número de personas a la autoridad del Estado, cuando éste falla en atender sus obligaciones y necesidades prioritarias de la población.

De tal forma, de manera paralela a la estructura jerárquica de la sociedad internacional (que se reproduce con cambios y ajustes en su estratificación en el nuevo contexto de la globalización neoliberal), donde las relaciones de poder económico y político debilitan el pleno ejercicio de la soberanía de los Estados débiles, se va a presentar un discurso político y académico que cuestiona la presencia y funcionalidad del Estado soberano frente al mercado, que se sintetiza en el denominado “Consenso de Washington”, empoderándose y apoderándose ideológicamente del fenómeno de la globalización. Los agoreros de este discurso hegemónico, que han incidido en las Ciencias Sociales, en general, y en la disciplina de Relaciones Internacionales, en particular, han impregnado la literatura contemporánea sobre la globalización con afirmaciones de que la soberanía se encuentra actualmente: fragmentada, reducida, trascendida, cambiada, contaminada, perforada, acorralada, erosionada, anacrónica, extinguida y vencida.

En torno a esta perspectiva de la erosión de la soberanía y, por consecuencia, de la territorialidad, se ha articulado una corriente analítica que Holsti la reconoce como la “transformalista”, en virtud de que sus representantes, como Susan Strange o James Rosenau, sustentan la hipótesis de que los cambios científico-tecnológicos, en particular en las comunicaciones, han estado generando transformaciones y alteraciones drásticas en las formas de gobernanza del mundo, favoreciendo a las empresas transnacionales y a las organizaciones mundiales y regionales supranacionales, las cuales van remplazando al Estado, en detrimento de la soberanía y la territorialidad. De acuerdo con Holsti. Los transformalistas se dividen en dos enfoques:⁴⁰²

⁴⁰² Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.*, pp. 59-61.

- El primero, que sustenta Susan Strange,⁴⁰³ establece que la autoridad del Estado se fuga, mueve o evapora a través de fuerzas agentes y entidades pertenecientes a organizaciones internacionales de todo tipo (incluidas las criminales, asociaciones transnacionales, al mercado global, o a la sociedad civil.
- El segundo, que sustenta James Rosenau,⁴⁰⁴ considera que las personas están cuestionando la autoridad de sus Estados, perdiendo lealtad hacia él (resistencia al servicio militar obligatorio, evasión fiscal, emigración y disminución en su ejercicio de votar) y desarrollando nuevas lealtades hacia otras instituciones o agrupaciones, considerada mejor posesionadas y con mayor satisfacción personal (psicológica), como iglesias, asociaciones étnicas o grupos regionales.

Estamos de acuerdo con la crítica que realiza Holsti de estos dos enfoques, pero no solamente, como precisa él, por confusión de términos de Strange y Rosenau, sino por errores metodológicos en cuanto a la naturaleza y cualidades del Estado soberano. Holsti señala que el error de Strange es que los casos que usa para ilustrar sus argumentos de la transformación, pertenecen al campo de la influencia y no al de la autoridad del Estado. Es innegable que las corporaciones transnacionales, los mercados financieros, los carteles de la droga y las organizaciones internacionales tienen un poder relativo sobre las relaciones internacionales y los Estados. Pero esto no es lo mismo que tener autoridad sobre los Estados o que la autoridad de éste disminuya. Cabe recordar que la autoridad es un tipo particular de relación humana que presupone el derecho de mandar, hacer leyes y aplicarlas. Se acepta que estos actores, lícitos e ilícitos, puedan influir en la toma de decisiones de los Estados, limitando su autonomía y

⁴⁰³ Cfr. STRANGE, Susan. *The Retreat of the State. The diffusion of power in the World Economy*. Cambridge University Press. U.K., 1996, p. 188

⁴⁰⁴ Cfr. ROSENAU, James. *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, USA, 1990; Así como, *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press, USA, 1997.

afectando su estatalidad, pero ese es un problema de gobernabilidad; es decir, de eficiencia y eficacia de las políticas públicas (por lo que habría que estudiar el caso de cada Estado en particular); pero el Estado sigue manteniendo *la suma potesta* que le otorga el monopolio de la autoridad.⁴⁰⁵

Por otro lado, Holsti critica los argumentos de Strange por basarse en el esquema de “suma-cero” en cuanto al poder y la influencia: si las corporaciones trasnacionales han adquirido influencia política en la actualidad, el Estado es el que la pierde. Ello no es así. Strange no percibe que tanto los Estados como los actores trasnacionales y agentes de varias clases puedan incrementar su poder simultáneamente, o que los Estados voluntariamente incrementen el estatus y la posible influencia de actores trasnacionales y organizaciones internacionales para promover sus propios intereses.⁴⁰⁶ No hay que olvidar que han sido los propios Estados los que han instrumentado las políticas económicas que dan legitimidad a la globalización neoliberal.

Respecto a los argumentos de Rosenau, sobre el cambio de lealtades de los individuos que sustituyen al Estado, erosionando a este último, Holsti señala que se confunde la lealtad a un Estado con apoyo a un gobierno. Es común que muchos analistas, hasta de cierto prestigio académico, confundan Estado con gobierno y viceversa, que es un error metodológico. El incremento de la participación política de las sociedades, concientiza, organiza y habilita a los ciudadanos a juzgar el quehacer gubernamental, al grado de que si un gobierno no responde a las expectativas de la sociedad organizada, ésta puede derrocarlo. Es un hecho de que en todas las organizaciones políticas, así como en el Estado, existen opositores al gobierno en turno. El sistema parlamentario se organiza tomando en cuenta a los representantes de la oposición. En los regímenes democráticos, las personas pueden apoyar o integrarse a los partidos políticos de la oposición, para buscar de remplazar al partido gobernante en turno. Esto es

⁴⁰⁵ Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.* p. 63.

⁴⁰⁶ *Ibidem.*, p. 63.

normal. Solo en el caso de la secesión, la lealtad hacia el Estado se elimina. Pero aquí los separatistas niegan la legitimidad del Estado y sus alcances jurisdiccionales territoriales, por lo que los separatistas buscan escindir una parte del territorio del Estado original, para crear sobre el territorio escindido otro Estado. Pero aquí está el punto clave. Ellos no están negando la legitimidad de la Estatidad, sino la de un Estado en particular.⁴⁰⁷

Pasemos al segundo plano, el de la consolidación del sistema jurídico internacional y su efecto limitador de la soberanía del Estado. Los referentes históricos de los Estados tiranos, ya fueran monarquías absolutas o regímenes totalitarios, y los niveles de violencia alcanzados en los conflictos bélicos, especialmente en las dos guerras mundiales, favorecieron el desarrollo de la falacia de que la doctrina de la soberanía consagraba el poder absoluto e ilimitado, e incluso arbitrario, de los Estados. De ahí que el concepto de la soberanía haya sido objeto de un sinnúmero de críticas (particularmente al finalizar la Segunda Guerra Mundial), que perciben en el dogma de la soberanía del Estado la imposibilidad de lograr, por un lado, las reivindicaciones sociales y el respeto a los derechos humanos; y, por otro lado, la armonía de las relaciones entre Estados.

Aunque las críticas se plantean en los dos ámbitos de la soberanía, el interno y el externo, se han dimensionado en torno a la viabilidad del Derecho Internacional. Entre los representantes de esta línea crítica, se encuentran Duguit,⁴⁰⁸ Maritain⁴⁰⁹ y Laski,⁴¹⁰ quienes atribuían el fracaso de la Sociedad de Naciones (SDN) al fantasma del Estado soberano. León Duguit afirmaba que el Derecho Internacional es verdaderamente insoluble si se sostiene la noción de soberanía. ¿Cómo entonces, se preguntaba, podría fincarse el Derecho Internacional, que imputa derechos y deberes a los Estados, si subsiste el concepto de la soberanía del Estado? La única fórmula que Duguit encuentra para

⁴⁰⁷ *Ibidem*, p. 67.

⁴⁰⁸ DUGUIT, León. *Soberanía y libertad*. Ed. Thor, Argentina, 1953.

⁴⁰⁹ MARITAIN, J. *El hombre y el Estado*. Ed. Kraft, Ltda, Argentina, 1951.

⁴¹⁰ LASKI, H. *Introducción a la política*. Ed. Siglo XX, Argentina, 1946.

lograr una sólida fundamentación del Derecho Internacional y, en consecuencia, para lograr la paz y armonía internacionales, es la de abandonar el concepto absoluto de la soberanía, para sustituirlo por la noción de *deber de los Estados*.⁴¹¹

Por su parte Maritain proponía descartar el concepto de soberanía, ya que era el concepto mismo del absolutismo. Estimaba que, en el ámbito internacional o de la soberanía externa, el Estado soberano está por derecho sobre la comunidad de las naciones y disfruta de una independencia absoluta con respecto a la misma; y, en el ámbito interno, el Estado soberano dispone de un poder absolutamente supremo, en lugar de serlo sólo relativamente. Concluía Maritain que el Estado soberano dispone de un poder supremo ejercido sin responsabilidad.⁴¹²

En su caso, Laski estimaba que era necesario limitar la voluntad absoluta de los Estados, no sujeta a trabas, para alcanzar firmeza en las relaciones entre los Estados. Señalaba que los “Estados se han hecho tan dependientes unos de otros, que una voluntad no contenida de una nación es fatal para la paz de los demás Estados.”⁴¹³ Laski considera que la limitación de la voluntad de los Estados es posible sólo y exclusivamente a través de la creación de una “*civitas máxima*”, a cuya voluntad ordenadora suprema estén sujetas las voluntades de los Estados particulares: “Es posible, por consiguiente, construir una teoría de la ley sobre la hipótesis de que su origen definitivo es la voluntad de la sociedad de Estados; y que esta voluntad está sobre todas las demás voluntades en la civilización moderna. En tal hipótesis, la relación de cualquier Estado con la sociedad de los Estados es de subordinación.”⁴¹⁴ Concluía Laski que la historia de la Sociedad de Naciones era el mejor ejemplo de la crónica de los conflictos entre el nuevo

⁴¹¹ Cfr. DUGUIT, León, *op. cit.*, pp. 67-81. Citado en FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.*, pp. 40-41.

⁴¹² MARITAIN, J., *op. cit.*, pp. 64-67. Citado en FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.*, p. 41.

⁴¹³ LASKI, H., *op. cit.*, p. 138. Citado en FLORES OLEA, Víctor, *op. cit.*, p. 42.

⁴¹⁴ LASKI, *op. cit.*, p. 139. Citado en *idem*.

principio de interdependencia internacional, con sus consecuencias, y el antiguo principio de la soberanía.⁴¹⁵

Como se puede apreciar, para Duguit, Maritain y Laski, la soberanía impide la consolidación del Derecho Internacional, porque para ellos significa poder de mando no limitado por ninguna obligación. De acuerdo con Flores Olea, el error de sus argumentaciones radica en una interpretación equivocada del concepto de soberanía, al que se considera como ilimitado y no sujeto a instancia alguna, ni jurídico-normativa, ni ético-normativa; es decir, como un poder sin trabas y arbitrario. Además, se presenta, por un lado, una incompreensión de la función específica soberana y, por otro lado, una falsa identificación entre la soberanía y la fuerza física de que está investido el Estado.⁴¹⁶

De los tres autores mencionados, se aprecia en Laski una perspectiva visionaria sobre el progreso del iusinternacionalismo, no obstante el fracaso de la Sociedad de Naciones, cuando hace referencia a la relación conflictiva entre el principio de interdependencia internacional (que adquiere vigencia en el marco de la SDN) y el principio de soberanía. Es en el *umbral* que conforma esta relación dialéctica interdependencia internacional y soberanía, donde ha venido ganando terreno el Derecho Internacional, a través de la constitución de regímenes internacionales, que han venido acotando y ubicando en su real dimensión a la doctrina de la soberanía, la cual se ha ido ajustando, con mayor precisión desde del fin de la Segunda Guerra Mundial, a los nuevos escenarios y dinámicas de cambio de la internacionalización de las relaciones sociales básicas.

Antes de pasar a revisar los cambios trascendentales que ha experimentado, favorablemente, la sociedad internacional a partir de 1945, que es la evidencia empírica que ha habido progresos sustantivos en la ética y en el Derecho internacionales, necesitamos definir el término de régimen internacional,

⁴¹⁵ LASKI, *op. cit.*, p. 141. Citado en *idem.*, pp. 42-43.

⁴¹⁶ *Cfr. Idem.* pp. 41-44.

en virtud de que los progresos a los que se hace alusión, de la ética y el Derecho, se han condensado en el funcionamiento institucional de regímenes internacionales. Definimos al régimen internacional como: el conjunto de acuerdos entre los Estados, de *jure* –*expreso*- o de *facto* –*tácito*-, que establecen principios, reglas, normas y procedimientos, que regulan su comportamiento en torno a determinados sectores o áreas específicas de los ámbitos o factores de las relaciones internacionales (social, económico, político, militar, ambiental, etc.), y permea e impacta a la sociedad internacional en su conjunto.

Estimamos que a partir de esta definición recuperamos una perspectiva más amplia del fenómeno de los regímenes internacionales, los cuales son procesos que se van desarrollando y madurando, por lo que tienen carácter histórico, y su institucionalización concreta se da cuando el conjunto de acuerdos entre los Estados se formaliza de manera expresa (se positiviza) a través de los tratados, coadyuvando al fortalecimiento del Derecho Internacional. Por lo tanto, los regímenes internacionales van contextualizando, en términos de ordenamiento, determinadas áreas específicas de los ámbitos de las relaciones internacionales; como por ejemplo, el área de la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito social; el área del comercio internacional en el ámbito económico; el área de los derechos humanos en el ámbito político; el área de la seguridad en el ámbito militar; y el área del calentamiento global en el ámbito ambiental.

Consideramos a Keohane y Nye,⁴¹⁷ como pioneros en el estudio de los regímenes internacionales, dentro de su propuesta teórica de la interdependencia. Diferimos de ellos en cuanto a los alcances espaciales y al carácter instrumental que le dan a los regímenes. Nosotros sostenemos que sólo se adquiere el rango de régimen internacional cuando se impacta a la sociedad internacional en su conjunto; o sea, sus alcances espaciales son mundiales. Por su parte, Keohane y Nye sostienen que los regímenes pueden tener un alcance espacial parcial y dan

⁴¹⁷ KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Traduc. Herber Cardoso Franco, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pp. 9-57.

ejemplos: pueden ser bilaterales (la relación entre Estados Unidos y Canadá), multilaterales (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) o regionales (la Comunidad Europea).⁴¹⁸ Obvio que estos ejemplos no pueden ser considerados como regímenes internacionales, porque entonces todos los tratados internacionales o las relaciones implícitas entre dos o más Estados estarían creando regímenes.

Por lo que toca al carácter instrumental que Keohane y Nye dan a los regímenes internacionales, ellos plantean que los regímenes “pueden ser incorporados a los acuerdos o tratados interestatales, como los acuerdos monetarios internacionales desarrollados en Bretton Woods en 1944, o pueden evolucionar de acuerdos formales propuestos y nunca implementados, como ocurrió con el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), que derivó de la Organización de Comercio Internacional, propuesta tras la Segunda Guerra Mundial. O pueden estar meramente implícitos, como en las relaciones canadiense-norteamericanas de posguerra.”⁴¹⁹ Si nosotros afirmamos que los regímenes internacionales van contextualizando, en términos de ordenamiento, determinadas áreas específicas de los ámbitos de las relaciones internacionales, los regímenes no se incorporan a los tratados, sino que estos últimos formalizan al régimen correspondiente, al positivizar el conjunto de acuerdos entre los Estados que establecen principios, reglas, normas y procedimientos, que regulan su comportamiento. Es decir, los tratados institucionalizan y elevan el régimen correspondiente al Derecho Internacional. En segundo lugar, es falso que los regímenes puedan “evolucionar de acuerdos formales propuestos y nunca implementados”, ya que la configuración de los regímenes, como procesos históricos, no requiere de acuerdos formales inoperantes como antecedentes de su evolución, ya que las experiencias de tratados fallidos pueden ser el resultado de que las condiciones históricas concretas no habían favorecido la conjunción de acuerdos entre los Estados para establecer los principios, reglas, normas y

⁴¹⁸ *Cfr. idem.*, p. 20.

⁴¹⁹ *Idem.*

procedimientos, que regularan su comportamiento. Es decir, las condiciones hacen inviable la formalización de un régimen. Por último, como ya habíamos señalado, consideramos que no es válido elevar a la categoría de régimen internacional, relaciones bilaterales implícitas, como el ejemplo de las relaciones canadiense-estadounidenses por su vecindad fronteriza, porque entonces tendríamos que extender el término de régimen a todas las relaciones bilaterales cuyas transacciones fronterizas implícitas fueran intensas.

Seguidores del enfoque neoliberal de Keohane y Nye, como ha sido identificada la teoría de la interdependencia por los propios analistas de las universidades anglosajonas, proponían a finales de la década de los noventa del siglo pasado, el reconocimiento de la existencia de “regímenes transnacionales”, entendiendo por tales “aquellas instituciones normativas de alcance transfronterizo que crean y mantienen actores privados. Por ejemplo, regímenes internacionales privados de cooperación reglamentada entre grandes empresas transnacionales en sectores como el de los seguros, la banca o el transporte de carga.”⁴²⁰ Consideramos que en este caso hay un exceso de algunos académicos de la escuela o corriente neoliberal sobre los regímenes internacionales,⁴²¹ ya que se están confundiendo los regímenes con redes. Todo régimen internacional deviene de acuerdos entre los Estados; acuerdos que tienen efectos y consecuencias directas e indirectas en las sociedades y en los individuos. Por lo tanto, los actores privados o actores no estatales sólo pueden crear redes no oficiales, para hacer más operativos sus negocios y lograr mayor rentabilidad y eficiencia en la transnacionalización de sus actividades particulares. Si no fuera así, estaríamos

⁴²⁰ HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker. “Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuesta para una síntesis”. En *Rev. Foro internacional*. Vol.39, No. 4, octubre-diciembre 1999, México, pp.499-526. <http://www.jstor.org/stable/277389961> p. 502.

⁴²¹ Existen tres escuelas o corrientes sobre los regímenes internacionales: el neoliberalismo que privilegia el análisis de interacciones donde los Estados logran consensar intereses comunes; el neorrealismo que privilegia las relaciones de poder entre los estados, el cual –el poder- es igualmente decisivo tanto para la cooperación como para el conflicto; y el cognitivismo, que pone el énfasis en el conocimiento causal y social de los actores. Los cognitivistas, a su vez, se dividen en dos enfoques: el cognitivismo débil o minimalista y el cognitivismo duro o maximalista. Mientras los primeros destacan el sustento intelectual de las instituciones internacionales; los segundos, a quienes también se les denomina reflectivistas y constructivistas, enfatizan el carácter social de las relaciones internacionales. *Cfr. Ib. Id.*, pp. 502-509.

considerando como regímenes todas las alianzas estratégicas que han venido promoviendo las empresas transnacionales en diferentes sectores y ramas productivas.

A partir de nuestra definición sobre régimen internacional, ubicamos como parte sustantiva de los propios procesos de estructuración y desarrollo de ciertos regímenes, los cambios trascendentales que ha experimentado la sociedad internacional a partir de 1945, que es la evidencia empírica, por una parte, de la transformación y progreso sustantivo del Derecho Internacional, que se va adaptando en el tiempo a la realidad que procura organizar y corregir; y, por otra parte, de los límites de la soberanía frente a los regímenes.

Los regímenes internacionales a los que hacemos alusión, en orden de importancia para las relaciones internacionales contemporáneas, siguiendo a Holsti,⁴²² son: en el ámbito de la seguridad, el régimen de la abolición del derecho de conquista y su colofón correspondiente de la deslegitimación del colonialismo; en el ámbito social, el régimen de la defensa y respeto de los derechos humanos; en el ámbito político, el régimen de intervención para proteger a una población en riesgo; y en el ámbito económico, el régimen del comercio internacional.

El régimen de la abolición del derecho de conquista y su colofón correspondiente de la deslegitimación del colonialismo ha sido el cambio más significativo de la historia de las relaciones internacionales. Cabe recordar que desde los Tratados de Westfalia se presentaron las primeras tentativas, que no se respetaron, para deslegitimar el derecho de conquista sobre los territorios de los Estados europeos que participaron en las negociaciones de paz. Más adelante, Francia establece en su constitución de 1791 su renuncia al derecho de conquista, principio que también fue violado por el propio Napoleón, y en el Congreso de Viena en 1815, los Estados asistentes volvieron a deslegitimar el derecho de

⁴²² HOLSTI no utiliza el término de régimen internacional, ya que él prefiere utilizar el de institución. Por otro lado, establece con gran acierto cuatro áreas donde se han presentado los principales cambios de la sociedad internacional contemporánea. Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.*, pp. 18-27.

conquista sobre sus territorios, quedando en simple retorica diplomática. Tuvieron que pasar 130 años y dos conflagraciones mundiales para generalizar esas iniciativas de auto-abnegación y se lograra la prohibición de un “derecho” de conquista, que durante siglos defendieron los europeos. la Carta de las Naciones Unidas garantiza el principio de Integridad territorial de los Estados miembros, congelando cualquier demanda contra las conquistas históricas acontecidas con anterioridad. Con la concreción de este régimen se erradica la concepción tergiversada que más daño le ha infringido a la doctrina de la soberanía: el dogma hegeliano de *la soberanía imperialista*.

Sin embargo, consideramos que no se hubiera logrado consolidar el régimen de la abolición del derecho de conquista y su colofón de la deslegitimación del colonialismo, sino se hubiera presentado un factor político decisivo para erradicar tal “derecho”: el apoyo de las dos nuevas potencia hegemónicas de la segunda postguerra, Estados Unidos y la Unión Soviética, al principio de autodeterminación y al rechazo al “derecho de conquista”. Los dos países ya habían asumido esta postura al finalizar la Primera Guerra Mundial. Woodrow Wilson dejó clara la oposición del gobierno estadounidense sobre el derecho de conquista, al señalar que “no existe derecho en ningún lugar para llevar a las personas de una soberanía a otra, como si ellas fueran propiedad”. Por su parte, la Unión Soviética anunció que el nuevo gobierno soviético aplicaría el principio nacional de autodeterminación en sus relaciones y renunciarían a todas las conquistas extranjeras.⁴²³

Respecto al régimen de la defensa y respeto de los derechos humanos, sus antecedentes se registran como uno de los temas de debate más antiguo entre los filósofos sobre los gobernantes tiránicos y el derecho de los gobernados de revelarse. Pero será a partir de la Ilustración cuando empiece a adquirir proyección la filosofía liberal, emancipadora de los seres humanos, que se opone a cualquier circunstancia, actor o institución que obstaculice o enajene su

⁴²³. Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.*, pp. 162-164.

libertad.⁴²⁴ De tal forma, el *substratum* filosófico del liberalismo se establece a partir del binomio libertad-igualdad. Además, se ha considerado que el contexto ideal de respeto a este binomio sólo se puede alcanzar en un régimen político democrático. Así, la libertad, entendida como el derecho del hombre sobre su propia persona, y la igualdad ciudadana, entendida como el derecho de dotarse de un gobierno que exprese la voluntad colectiva, deberían encontrar en la democracia su plena realización. No en balde llevamos más de dos siglos vinculando la libertad con la democracia.⁴²⁵ De ahí la relación entre derechos humanos y democracia. En este sentido, las acciones concretas que permiten la realización plena de su libertad en los términos expuestos, el liberalismo clásico sólo va a avanzar (en el siglo XIX y parte del XX) en el ámbito de la participación política en aquellas sociedades que promueven regímenes democráticos, a través del sufragio, y el establecimiento constitucional de ciertas garantías individuales (libertades), las cuales estarán acotadas dependiendo de las convenciones sociales de cada país.

Sin embargo, la tarea de especificar y definir de manera coherente el contenido de los derechos humanos y, en consecuencia, limitar las acciones de los gobiernos hacia sus propios ciudadanos, se empieza a realizar solo desde finales del siglo XIX.⁴²⁶ En ese tiempo, la preocupación de los países europeos se

⁴²⁴ La protección de las personas ha variado a través de los siglos: el énfasis de tolerancia religiosa dio paso a derechos de las minorías (frecuentemente enfocado en grupos étnicos específicos en países específicos), y más adelante a la defensa de los derechos humanos (poniendo énfasis en los derechos que gozan todos o amplias clases de individuos). *Cfr.* KRASNER, Stephen *Op. cit.* pp. 53-54

⁴²⁵ *Cfr.* GUÉHENNO, Jean-Marie. *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*. Traduc. Antonio López Ruiz. Ed. Paidós, España, 1995, p. 81. En relación con la libertad de los seres humanos, el propio liberalismo clásico va a proyectar sus limitaciones, que se van a convertir en su principal debilidad. De acuerdo con esta corriente, el atributo fundamental del hombre es su libertad, la cual se realiza mediante su capacidad consciente de crear y reproducir su existencia a partir de su propia elección; por lo que, en primera instancia, deben ser limitadas las funciones del Estado, ya que éste deshumaniza al hombre y lo convierte en un simple instrumento para sus fines. *Cfr.* CHOMSKY, Noam. *El gobierno en el futuro*. Traduc. Francesc Roca. Ed. Anagrama, España, 2005, pp. 9-10.

⁴²⁶ Todos los Estados sucesores del Imperio Otomano, empezando por Grecia en 1832 y terminando con Albania en 1913, tuvieron que aceptar medidas de equidad civil y política para minorías religiosas, como condición de reconocimiento internacional. Los acuerdos de paz que resultaron de la Primera Guerra Mundial incluyeron unidades extensivas para la protección de minorías. Polonia, por ejemplo, accedió frenar el tener elecciones los sábados, ya que tal votación violaba el Sabath judío. Los individuos podrían expresarse en

centró en el trato que el gobierno del Imperio Turco-Otomano daba a las minorías cristianas. Más adelante, después de la Primera Guerra Mundial, a algunos de los nuevos Estados del Este y Centro europeo, surgidos del resquebrajamiento del Imperio Austro-Húngaro, se les requirió otorgar garantías constitucionales a minorías, a cambio de su reconocimiento como Estados. Sólo hasta después de la Segunda Guerra mundial, comenzó la codificación de los derechos humanos de manera organizada. A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos emitida por la ONU en 1948, se da apertura a la proliferación de convenciones, declaraciones, tratados, resoluciones y leyes domesticas, que han internacionalizado la defensa de los derechos humanos.⁴²⁷ El caso de la Unión Europea (UE) es particularmente ilustrativo, porque ha establecido, dentro de los principios que rigen su política exterior, la condicionalidad política para vincularse formalmente, a través de acuerdos, solo con Estados cuyos sistemas políticos sean democráticos representativos y respeten los derechos humanos. Para llevar a la práctica esta condicionalidad, ha impulsado la llamada “cláusula democrática”, la cual se ha ido incluyendo de manera progresiva en los acuerdos con los terceros países, y en sus diferentes versiones, permite apoyar acciones positivas de la democracia y los derechos humanos, así como sancionar, incluso con la suspensión de los acuerdos, cuando las acciones de un gobierno vayan en contra de los preceptos indicados.⁴²⁸

Nadie duda que la codificación internacional de los derechos humanos y su protección ha servido para limitar los abusos y arbitrariedades que los Estados llevan a cabo contra sus poblaciones,⁴²⁹ supuestamente amparados en una

contra del gobierno a través de un bureau de derechos de minorías establecido en la Liga de Naciones. *Cfr.* KRASNER, Stephen *Op. cit.* pp. 53

⁴²⁷ *Cfr.* HOLSTI, K., *ob. cit.*, pp. 156-157.

⁴²⁸ *Cfr.* MORENO FERNÁNDEZ, Almudena. “La clausula democrática en la acción exterior de la Unión Europea”. En *Serie Avances de Investigación*, No. 2, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, España, 1996, p. 6.

⁴²⁹ Sin embargo, se critica la operatividad y la capacidad de respuesta de las instituciones internacionales involucradas. Al respecto, Krasner señala que los acuerdos de Derechos Humanos 20-plus que fueron

concepción tergiversada de la soberanía, en el sentido, de que los gobernantes pueden impunemente “atropellar” y violar los derechos humanos de sus gobernados. El progreso de los derechos humanos en las últimas décadas ha sido espectacular, impulsado desde muchos frentes pero, en gran medida, por la organización de la sociedad civil a través de las ONG’s nacionales e internacionales, llegando al punto crucial donde las personas pueden acudir, de manera individual, directamente al Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos para demandar protección y que se investigue sobre los abusos del Estado al que pertenece. Por ello, para algunos analistas, como Holsti, el principio de los derechos individuales es la mayor innovación del derecho internacional.⁴³⁰

Por lo que toca al régimen de intervención para proteger a una población en riesgo, también conocido como el régimen de intervención humanitaria, es un corolario de la internacionalización del respeto de los derechos humanos, pero su problemática es particularmente compleja y, por ende, muy debatida, porque incide directamente en unos de los pilares de la soberanía, así como en uno de los baluartes del propio desarrollo del iusinternacionalismo: el principio de no intervención. El debate se ha centrado en torno a la validez o no de la intervención extranjera en un país, cuyo gobierno está violando, de manera sistemática, los derechos humanos de su propia población, lo que supuestamente va en contra de la soberanía del Estado agresor.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial han proliferado más las guerras intra-estatales que las internacionales, pero los conflictos bélicos intra-estatales poseen su grado de complejidad propia, que no los hace menos importantes que

firmados durante la última mitad del siglo XX cubren un amplio rango de temas, que incluyen genocidio, tortura, esclavitud, refugiados, personas sin Estado, derechos de la mujer, discriminación racial, derecho de los niños y trabajo forzado. Pero estos acuerdos de la ONU tienen muy pocos mecanismos para hacerlos cumplir e incluso sus medidas para reportar violaciones son comúnmente inefectivas. *Cfr.*, KRASNER, Stephen *Op. cit.* pp. 53

⁴³⁰ *Cfr.* HOLSTI, K. *op. cit.*, p. 168.

las guerras entre Estados. De hecho tienen un carácter multifacético de alta complejidad, al conjugarse factores de todo tipo: economías desintegradas, desigualdades sociales extremas, altos niveles de pobreza, inestabilidad política y social, debilidad institucional y de gobernabilidad, corrupción, discriminación de las minorías étnicas, violación de los derechos humanos, nacionalismos separatistas, fundamentalismos religiosos, etc.⁴³¹ Además, a pesar de ser conflictos intra-estatales, siempre tienen repercusiones regionales e internacionales. De hecho, cuando se elaboró la Carta de las Naciones Unidas se había previsto la intervención de la ONU ante todo conflicto que pudiera conducir a una controversia internacional. En el artículo 33 de la Carta se indica que “el Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia...” y, también en el artículo 40 se establece que “a fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad...podrá instar a las partes...”, con lo cual queda establecido que la ONU admite tanto la existencia del conflicto, como su evolución y, con ello, establece las bases para la acción que le corresponde desarrollar en materia de la solución de los conflictos. Sin embargo, durante el contexto de la Guerra Fría y la polarización bipolar del conflicto Este-Oeste frenaron cualquier posibilidad de consensos dentro del Consejo de Seguridad, evitando un papel eficiente de la Organización en la prevención y en la gestión de crisis.

Será a partir del fin de la Guerra Fría, cuando la sociedad internacional experimenta un proceso de redefinición de la seguridad mundial y del pensamiento estratégico, donde se ha reposicionado el principio de la prevención y gestión de crisis, dando lugar al desarrollo del régimen de intervención humanitaria para proteger a una población en riesgo, como respuesta a la configuración de un ambiente de post guerra fría, donde “el foco se da en crisis resultantes de tensiones y antagonismos generados por conflictos étnicos, nacionalismo extremo, confrontación política intraestatal, cambios políticos

⁴³¹ Cfr. SZAPIRO, Manuel. “International Organizations’ Cooperation in the Field of Conflict Prevention”, en Kronenberger y Wouters. *The European Union and Conflict Prevention*. T.M.C. Asser Press, 2004, p. 349.

frustrados o inadecuados y graves problemas económicos, y, desde el 11 de septiembre de 2001, terrorismo y la amenaza planteada por las armas de destrucción masiva.”⁴³²

De tal forma, los cambios en el escenario internacional en la post guerra fría han provocado que la gestión de crisis y la consecuente intervención humanitaria se conviertan en una de las políticas más importantes de la seguridad internacional y a la que mayores esfuerzos y recursos se le dedican. Evidentemente, la experiencia acumulada en los más de cincuenta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se concentró, principalmente, en la Organización de Naciones Unidas, en cumplimiento de los principios contenidos en la Carta donde señala que en ella recae la responsabilidad del resguardo y preservación de la paz. Sin embargo, en las dos últimas décadas se ha construido un régimen internacional de intervención para proteger a una población en riesgo en el que participan las más poderosas e influyentes organizaciones internacionales (la Unión Europea y la OTAN, entre otras) con un mayor o menor, más o menos completo, sistema de cooperación e interacción.⁴³³

En todas las circunstancias, Naciones Unidas actúa por mandato del Consejo de Seguridad y a condición de que las partes involucradas lo acepten, a fin de respetar el principio de soberanía de los Estados. Además, al carecer de fuerzas militares propias, lo hace con las aportaciones de los miembros que acepten participar y, cuando es posible y necesario, con la cooperación con otras

⁴³² *Idem.*, p. 419.

⁴³³ La sangrienta desintegración de Yugoslavia en los noventa revivió las preocupaciones de los derechos étnicos. El reconocimiento internacional de los Estados sucesores yugoslavos fue condicionado para que aceptaran y adoptaran medidas constitucionales que garantizaran derechos de las minorías. Los acuerdos de Dayton establecieron estructuras de control y de autoridades externas en Bosnia, incluyendo una comisión de derechos humanos (cuyos miembros eran mayoritariamente elegidos por los Estados Occidentales Europeos). La OTAN creó un protectorado de facto en Kosovo. Los motivos para tal intervención (humanitarismo y seguridad) no han cambiado prácticamente. De hecho, las cuestiones que llevaban a las grandes potencias a los Balcanes después de las Guerras de 1870 no eran muy diferentes a aquellas que engancharon a la OTAN y Rusia en los noventa. *Cfr.*, KRASNER, Stephen *Op. cit.* pp. 53-54

organizaciones regionales y subregionales.⁴³⁴ En torno a este aspecto, es donde surgen las suspicacias y se cuestiona la intervención humanitaria, ya que la voluntad de los países y las organizaciones regionales para apoyar una misión de intervención depende de su apreciación particular sobre el peso que tiene para sus intereses estratégicos nacionales y regionales. Por lo tanto, siempre habrá voces discordantes sobre la intrusión en asuntos internos y violación del derecho de soberanía de los estados.⁴³⁵

Sin embargo, el incremento en el número de emergencias humanitarias y de abusos sistemáticos de gobiernos hacia sus poblaciones, la Asamblea General de la ONU estableció, en el año 2000, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS por sus siglas en inglés), con el objetivo, por un lado, de dar salida al debate sobre el “derecho de injerencia humanitaria” y, por otro lado, de revisar el principio de la soberanía que debiera prevalecer ante los abusos de poder y la violación de los derechos humanos. La Comisión publicó su reporte en el 2001, donde establece que no existe un derecho de intervención como tal, por lo que no hay aval jurídico para intervenir en un país donde se den prácticas abusivas o negación de derechos humanos. Pero, por otro lado, el reporte destaca que la soberanía del Estado implica responsabilidad, y su principal responsabilidad es la protección de su población, aun contra los abusos de los propios gobernantes. Esta declaración asocia claramente la norma soberana con la responsabilidad del Estado. Así, el reporte refuerza el principio de soberanía, pero insiste que no es y nunca ha sido una licencia para los gobiernos de abusar de sus ciudadanos. En este sentido, la Comisión estableció que cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos

⁴³⁴ *Idem.*, p. 11,

⁴³⁵ KRONENBERGER, V. y WOUTERS, J. *The European Union and Conflict Prevention*. T.M.C. Asser Press, 2004, p. XXII.

sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.⁴³⁶

De acuerdo con Holsti, esta declaración no es un llamamiento para intervenir, pero si una responsabilidad para actuar. En este sentido, el reporte no establece quien tiene la responsabilidad de actuar para frenar los abusos, pero denota que el Consejo de Seguridad debe autorizar la intervención militar. Si este falla en actuar, por cualquier razón, el caso debe ser tomado por la Asamblea General o por una organización regional, pero subsecuentemente buscando la autorización del Consejo de Seguridad. En suma, el reporte mantiene la norma de no intervención en las relaciones entre Estados, pero propone un cambio, ofrece un acuerdo implícito: donde los Estados se rehúsen o sean incapaces de conocer sus responsabilidades soberanas para proteger a su población, entonces otros Estados pueden intervenir, sujetándose a la autorización de la ONU.⁴³⁷

Si bien se rechaza la existencia de un derecho de injerencia, se ha sostenido que la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención, lo que de *facto* le da legitimidad al régimen de intervención para proteger a una población en riesgo; es decir, el régimen de intervención humanitaria se mantiene como un recurso con aval de la propia ONU. En este contexto Hay quienes separan tajantemente el exitoso proceso de codificación de los derechos humanos del régimen de intervención para proteger a una población en riesgo. Sin embargo, el reconocimiento al cambio profundo que se ha presentado en torno a la cancelación de las inmunidades de los Estados y sus gobernantes que han cometido genocidios, crímenes de guerra o de lesa humanidad ha ido precedida de intervenciones humanitarias. Recuérdese que hasta mediados de la década de los noventa del siglo pasado, la norma consuetudinaria reconocida por el Derecho Internacional era que todos los jefes de Estado o de gobierno disfrutaran de inmunidad o proceso judicial en el territorio de

⁴³⁶ Cfr. HOLSTI, K. *op. cit.*, p. 158-159

⁴³⁷ Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.*, pp. 158-159.

otro Estado. La práctica reciente ha cambiado los viejos estándares.”⁴³⁸ La creación en 1998 de la Corte Penal Internacional,⁴³⁹ con la misión es juzgar a las personas acusadas de cometer genocidios, crímenes de guerra o de lesa humanidad, en respuesta a los casos yugoslavo de Slobodan Milosevic (1991-1995) y ruandés (1994), son la evidencia empírica del desarrollo alcanzado por el Derecho Internacional en cuanto a los derechos humanos y el derecho penal Internacional.

La trascendencia de la Corte Penal Internacional radica en que, además de ser la primera organización internacional de naturaleza eminentemente judicial, de carácter universal, “representa la incorporación de la dimensión penal en el ámbito de la responsabilidad internacional y, sobre todo, el recurso a la fórmula de una jurisdicción internacional autónoma para proteger valores esenciales del Derecho y de la comunidad internacionales.”⁴⁴⁰

Por último, pasaremos a revisar el régimen del comercio internacional, que se ha concretizado en una organización internacional intergubernamental de carácter universal, por lo que la institucionalización de este régimen es considerado como uno de los cambios más trascendentales de la historia reciente de las relaciones internacionales, en cuanto que la política comercial de los Estados ha sido un baluarte estratégico de las políticas económicas sustentadas en sus facultades soberanas. De ahí que se considere como un paso histórico significativo que los Estados aceptan someterse a un conjunto de acuerdos *de jure* que establecen principios, reglas, normas y procedimientos, que regulan su comportamiento en el comercio internacional y acotan su capacidad de maniobra soberana en la formulación e instrumentación de sus políticas públicas.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 160.

⁴³⁹ Se le conoce también como Tribunal Penal Internacional o Tribunal de Crímenes de Guerra de La Haya. No depende de la ONU, aunque se relaciona con ella en los términos que establece el Estatuto de Roma.

⁴⁴⁰ *Cfr.* DIEZ DE VELASCO, Manuel, “Otras organizaciones internacionales de carácter universal”, en DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*, *op. cit.*, p. 429.

Nos referimos a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se crea en 1994 mediante el Acuerdo de Marrakech, acompañado por cuatro anexos. Se puede considerar a la OMC como el colofón de la historia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyos antecedentes se remontan al inicio del periodo de la segunda posguerra mundial, cuando el gobierno estadounidense invitó a varios países a celebrar una conferencia internacional sobre el comercio; iniciativa que fue recogida por el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), convocando a una conferencia en Cuba en noviembre de 1947 a la que asistieron 56 países. El producto de la conferencia se conoce como la Carta de La Habana, donde se proponía estructurar de manera equitativa los intercambios comerciales y crear una organización internacional de comercio, como un organismo especializado más de la ONU. Sin embargo, esta Carta no avanzó porque el Senado estadounidense no ratificó el Acuerdo correspondiente, por estimar que la nueva organización no cumplía suficientemente con un enfoque de libre cambio. La alternativa fue crear el GATT, que se basó en el documento elaborado por el Comité Preparatorio de la Conferencia de la Habana, que había sido suscrito por 23 países en Ginebra, en octubre de 1947, y entró en vigor el 1 de enero de 1948, mediante un Protocolo relativo a la aplicación provisional del Acuerdo General, que se mantuvo vigente hasta el 1 de enero de 1995.⁴⁴¹ Cabe destacar que el GATT era un Acuerdo multilateral que establecía reglas para eficientar el comercio entre los Estados (no discriminación, reducción de cupos y aranceles y prohibición de cárteles y *dumpings*), pero nunca llegó a conformarse como una OIG, carecía de una base institucional y, por ende, nunca tuvo personalidad jurídica internacional.

El GATT se convirtió en el más importante instrumento de iniciativas para normar el comercio internacional, así como el promotor de ocho rondas de negociaciones internacionales encaminadas a liberalizar el comercio internacional. La primera ronda es la de Ginebra de 1947, la previa a la entrada en vigor del

⁴⁴¹ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Otras organizaciones internacionales de carácter universal (II): La Organización Mundial de Comercio y las relaciones multilaterales comerciales”, en DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. Ed. Tecnos, España, 2006, p. 440.

GATT, 23 países; la segunda es la de Annecy en 1949, 13 países; la tercera en Torquay en 1951, 38 países; la cuarta en Ginebra en 1956, 26 países; la quinta la Ronda Dillon, en 1962, 26 países; la sexta la Ronda Kennedy en 1967, 62 países; la séptima la Ronda Tokio entre 1973 y 1979, 102 países; y la octava la Ronda Uruguay entre 1986 y 1993, 123 países.

Al concluir la Ronda Uruguay, los Estados miembros del GATT promovieron su sustitución por la OMC, la cual tiene personalidad jurídica internacional y, en consecuencia capacidad para concertar acuerdos internacionales y promover la cooperación, a fin de lograr una mayor coherencia en las políticas económicas a escala mundial, conjuntamente con otras organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Con la entrada en vigor del Acuerdo de Marrakech, se avanzó en el comercio relativo a productos de la tecnología de la información y en la apertura de los mercados a las telecomunicaciones básicas y la liberación de los servicios financieros. A partir de este nuevo impulso se buscó avanzar en nuevas liberalizaciones en otros ámbitos, por lo que se impulsó una nueva ronda a la que se denominó inicialmente Ronda del Milenio, en 1999 en Seattle, pero esta iniciativa fracasó por la posición de los países en desarrollo. Más adelante se retomó con el nombre de Ronda del Desarrollo, promoviéndose en 2001 la Ronda en Doha, acordándose que debía concluir en 2005. Esta Ronda se mantiene en un *impasse* porque muchos temas han sido abandonados, particularmente los que tienen que ver con las cuestiones sociales. Los países en desarrollo desean que la liberalización del comercio no sea un fin en sí mismo sino un medio para conseguir el bienestar de los pueblos y un desarrollo sostenible.⁴⁴²

El factor que favoreció el paso del GATT a la OMC fue el proceso mismo de la globalización neoliberal. Holsti sostiene que es falso que el actual proceso de

⁴⁴² MANGAS MARTÍN, Araceli, “Otras organizaciones internacionales de carácter universal (II): La Organización Mundial...”, *op. cit.*, p. 452.

globalización este siendo fuente de cambios revolucionarios en las relaciones internacionales, como “la muerte de Westfalia y la erosión de la soberanía”. Pero agrega que la globalización si ha favorecido un cambio institucional relevante que se ha concentrado principalmente en el intercambio comercial, gracias en parte a la necesidad de la baja en los costos de transacción, creación de mercados extensos y la liberalización del comercio; por señalar solo algunos de los elementos de la globalización que han sido promotores poderosos de la institucionalización del comercio internacional.⁴⁴³ Y a pesar de que de que son recurrentes las transgresiones frecuentes del comercio internacional (como uso de subsidios cuestionables e ilegales –especialmente en la agricultura-, problemas de desobediencia en las decisiones de la OMC y la grandes disputas sobre qué es o no es lo permitido en las regulaciones del comercio) y aún existen grandes retos para que los Estados no adopten decisiones y posturas unilaterales, el régimen del comercio internacional avanza de manera sistemática conforme a las normas y reglas de la OMC.⁴⁴⁴

Podemos concluir el plano de los regímenes internacionales, afirmando que su estructuración y funcionalidad han sido, a su vez, causa y efecto del proceso de consolidación institucional del Derecho Internacional. Proceso histórico que arranca con el surgimiento del Estado soberano y tendrá una de sus primeras concreciones en los Tratados de Westfalia,⁴⁴⁵ a partir de los cuales el desarrollo y cambios de la sociedad internacional van ir acompañados de la propia evolución del iusinternacionalismo, toda vez que su códigos, convenciones y tribunales o cortes son producto de las necesidades generada por la práctica de las relaciones

⁴⁴³ Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.*, p. 321.

⁴⁴⁴ Cfr. HOLSTI, K. *op. cit.*, p. 303.

⁴⁴⁵ Los Tratados de Westfalia fueron notables porque, además de socavaron el poder de la iglesia en los asuntos de Estado, configuran los primeros acuerdos multilaterales entre los Estados soberanos emergentes de Europa. Asimismo, los Tratados incluían declaraciones sobre la conducta esperada de los Estados, constituyendo el primer código de conducta formal en el sistema de Estados Europeos. Cfr. *Idem.*, pp. 170-171.

entre los Estados, así como de los mecanismo de negociación formal que se han instituido en el tiempo. El Derecho Internacional responde y se adapta a la realidad que intenta regular, organizar y corregir.

Teniendo como antecedente el espectro de los regímenes internacionales, pasaremos al tercer plano del análisis, referente al desarrollo de las organizaciones internacionales intergubernamentales (OIG) y la cooperación internacional (CI). Las OIG y la CI forman un binomio indisoluble. Estamos conscientes de que se trata de la relación de un actor internacional (las OIG) con un factor político de las relaciones internacionales (la CI), por lo que cada una de las partes del binomio mantiene sus especificidades; pero al relacionarse, las OIG encuentran en la CI la fuente necesaria para acotar el ejercicio de la soberanía de sus Estados miembros, en beneficio de los propios Estados. De acuerdo con las especificidades de cada aspecto del binomio, iniciaremos el análisis procediendo a la definición de cada uno de ellos.

Tomando como base a Sobrino Heredia, definimos a toda OIG como: una asociación voluntaria de Estados soberanos, establecida y formalizada por un acuerdo internacional, Tratado como base convencional, que dota a la asociación de fines y objetivos específicos, personalidad jurídica y órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros.⁴⁴⁶ Como se puede apreciar son seis las variables que integran la definición y, desde nuestro punto de vista, integran la intención del término organización internacional intergubernamental. Las variables son: Estados soberanos, asociación voluntaria, Tratado -base convencional-, fines y objetivos específicos, estructura institucional permanente y personalidad jurídica autónoma.

⁴⁴⁶ SOBRINO HEREDIA, José Manuel. "Las Organizaciones Internacionales: generalidades". En DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Ed. Técnos, España, 2006, p. 43.

Respecto a la cooperación internacional, la definimos como: todo proceso de relación entre dos o más actores internacionales, que deciden de manera voluntaria concertar un acuerdo, *expreso* o *tácito*, en el que se establecen ciertos requisitos de reciprocidad para realizar acciones colectivas que coadyuven al logro de objetivos comunes, circunscritos a la atención y/o solución de fenómenos o problemas transnacionales; obteniéndose beneficios compartidos y la satisfacción de intereses de cada actor participante. Aquí nos encontramos con ocho variables que integran la intensión del concepto cooperación internacional. A saber: actor internacional, voluntad propia de las partes, fenómeno transnacional, acuerdo expreso o tácito, acción colectiva, objetivos comunes, satisfacción de intereses y reciprocidad.

La cooperación como un fenómeno socio-histórico de alcance mundial permanente aparece en el transcurso del siglo XIX D.C., en el marco de la creación de las primeras organizaciones internacionales intergubernamentales promovidas en Europa. Pero el concepto de cooperación internacional⁴⁴⁷ adquiere su “carta de naturalización” en el léxico diplomático con la creación de la Sociedad de Naciones en 1919, donde se empezó a utilizar el término para describir un modo de convivencia pacífica entre los Estados. Posteriormente, se institucionalizó el concepto en la Carta de San Francisco de 1945, por la que se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU); donde se establece que “uno de los objetivos de la ONU es buscar la cooperación internacional para la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ Las definiciones sobre la cooperación internacional van a variar en función de dos tendencias: la que busca el rigor científico en torno a la teoría general del concepto, con la cual nos identificamos, y la que busca responder al fenómeno de la ayuda internacional al desarrollo, que ha sido considerada como un tipo de “cooperación” que otorgan los países ricos a los países pobres, la cual ha ocupado el lugar principal en los debates políticos y académicos a nivel internacional, pero que en esencia no cumple con la intensión del concepto, de acuerdo a nuestra definición.

⁴⁴⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Carta de de las Naciones Unidas*, [en línea] Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap1> [consulta: 6 de agosto de 2009] El estudio teórico de la

Pero al margen de la institucionalización del concepto, la cooperación internacional es un fenómeno social tan antiguo como el reconocimiento formal entre comunidades políticas diferentes, que formalizan sus relaciones a partir de acuerdos o tratados; los cuales, además de dar constancia del reconocimiento mutuo, recogen el objetivo o la intención de un interés compartido por lograr beneficios mutuos sobre aquellos asuntos que motivan el acercamiento, la negociación y, finalmente, la cooperación para hacerles frente y buscar resolverlos.

No obstante que se tiene registrado en Mesopotamia hacia el año 3010 A.C. el tratado internacional más antiguo, entre las ciudades de Lagash y de Umma, sobre delimitación fronteriza (descrito en una estela), se reconoce como el primer tratado (por contar con los archivos) el concluido hacia el año 2500 A.C. entre el rey de Elba y el rey de Asiria, donde se establecen relaciones de amistad y de comercio y se fijan sanciones para aquellos súbditos que cometan delitos.⁴⁴⁹

Cabe aclarar que no todos los tratados internacionales son producto de la cooperación, ya que muchos son imposiciones de Estados fuertes sobre Estados débiles, lo que se conoce como tratados “leoninos”, muchos de ellos producto, por un lado, del reconocimiento de nuevos Estados que logran su independencia política a partir de un proceso de descolonización; y, por otro lado, del desenlace de un conflicto bélico, donde el Estado vencedor impone sus condiciones en un “tratado” al Estado vencido. México es un buen ejemplo de país que ha sufrido a lo largo de su historia independiente la imposición de tratados “leoninos”. Asimismo, como en el caso de los tratados, no se puede generalizar la cooperación

cooperación internacional ha ocupado un lugar secundario en las Ciencias Sociales, debido en gran medida a que el desarrollo epistemológico en la disciplina de Relaciones Internacionales se ha centrado fundamentalmente en el tema del conflicto y la guerra. *Cfr.* CALDUCH CERVERA, Rafael, *Relaciones Internacionales. Op. cit.*, p. 88.

⁴⁴⁹ *Cfr.* TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Historia del Derecho Internacional Público*. Traduc. Paloma García Picazo. Ed. Tecnos. España, 1998, p. 19.

internacional a todas las formas de interacción pacífica, no conflictiva, entre los actores internacionales.

Por otro lado, se tiene registrado como antecedentes de la cooperación que conduce a las organizaciones internacionales, el fenómeno de las ligas de las ciudades griegas: las anfictionías (de carácter religioso), constituidas para proteger en común y asegurar el acceso pacífico a los santuarios, y las simmaquías (de carácter político), constituidas en una especie de “confederación” para atender en común diversas cuestiones.⁴⁵⁰

En el transcurso del desarrollo histórico, las relaciones internacionales de cooperación van a adquirir una nueva dimensión con el surgimiento del Estado soberano, en el contexto europeo de fines del siglo XV y principios del XVI. Desde entonces se va consolidando la cooperación entre los Estados, de manera especial en el siglo XVII a partir de los Tratados de Westfalia, pero se mantiene el esquema exclusivo de la cooperación bilateral. Será hasta 1815 cuando se promueve el primer tratado multilateral, que se concretiza en el Acta final del Congreso de Viena, donde las potencias vencedoras de las guerras napoleónicas establecen el sistema de conferencias internacionales, que si bien al principio convocaban sólo a los Estados europeos, para finales del siglo XIX ya desbordaban a Europa, como son las Conferencias de Paz de la Haya de 1899 y 1907.

Como se señaló, la cooperación como un fenómeno de alcance mundial permanente surge en el transcurso del siglo XIX, en el marco de las primeras organizaciones internacionales intergubernamentales promovidas en Europa, en respuesta a la dinámica de las necesidades impuestas por la interacción social, económica, política, militar y cultural entre los Estados soberanos. De ahí que la manifestación más clara de concreción histórica de la cooperación internacional contemporánea, se patentiza con la ampliación de los acuerdos bilaterales

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 25.

interestatales a los tratados multilaterales que dan vida a las organizaciones internacionales intergubernamentales, las cuales pretenden regular y normar las interacciones mencionadas.

La transformación y dinámica de cambio que ha experimentado la sociedad internacional en los dos últimos siglos, ha provocado un incremento sustantivo de las actividades entre los Estados. Esto ha sido producto, en gran medida, de la revolución científico-tecnológica que ha impulsado el desarrollo de los medios de transporte y de las comunicaciones, con la consiguiente intensificación de los intercambios de todo tipo y, consecuentemente, la aparición de necesidades colectivas y de procesos de transnacionalización que los Estados de manera individual son incapaces de satisfacer. De ahí que la participación de los Estados en dichos procesos, así como la atención de las nuevas necesidades y la solución de muchos problemas nacionales han demandado, forzosamente, la cooperación entre los Estados. El siglo XIX fue testigo del incremento de un número importante de aspectos de la vida cotidiana (como el tráfico postal, el telégrafo, el ferrocarril, la navegación fluvial, el comercio, etc.), que al operar y funcionar más allá de las fronteras, exigían una acción concertada entre los Estados, donde la técnica tradicional del acuerdo bilateral resultaba insuficiente. Además, después de las guerras napoleónicas en Europa, se fueron afirmando progresivamente una serie de intereses colectivos frente a problemas mundiales como la paz y el desarrollo, cuya satisfacción desbordaba las posibilidades de un solo Estado.⁴⁵¹

Frente al incremento de las transacciones y los consecuentes imperativos de solidaridad, los Estados se vieron impelidos a cooperar. Con el objetivo de estimular y promover regulaciones estables y permanentes que brindaran certidumbre a las relaciones de cooperación, y ante la ausencia de instituciones internacionales, los Estados utilizaron, en un primer momento, los recursos propios de una sociedad internacional cuya estructura se sustentaba en la yuxtaposición de sujetos soberanos; por lo que se recurrió a la celebración de

⁴⁵¹ Cfr. SOBRINO HEREDIA, José Manuel. "Las Organizaciones... *op. cit.*, pp. 37-39.

conferencias internacionales y la adopción de tratados multilaterales. Pero pronto se demostró la insuficiencia de estos esquemas para coordinar y gestionar una cooperación permanente, que se hacía cada vez más necesaria. Ello condujo a los Estados a la creación de mecanismos formales de cooperación permanente y voluntaria, dando vida así a unos entes independientes dotados de voluntad propia, destinados a alcanzar los objetivos colectivos. Surgen así en la escena internacional las primeras organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), cuya presencia y proliferación constituye una de las características más sobresalientes de las relaciones internacionales contemporáneas.⁴⁵²

Con la creación de las organizaciones internacionales de alcance universal (la Sociedad de Naciones -1919- que más adelante será sustituida por la Organización de las Naciones Unidas -1945-, a la que se le añadió toda una constelación de OIG especializadas), la cooperación internacional se va a institucionalizar como objetivo permanente de las relaciones pacíficas entre los Estados. Así, tras la Segunda Guerra Mundial, la mayor dinámica de la internacionalización de las relaciones sociales básicas ha hecho que, como estableció a finales de la década de los cuarenta el Tribunal Internacional de Justicia, surjan ejemplos de acciones ejercidas en el plano internacional por determinadas entidades que no son Estados, entre las que indudablemente sobresalen las organizaciones internacionales, cuyo desarrollo numérico en los últimos años ha resultado vertiginoso, al pasar de menos de 50 OIG antes de la Primera Guerra Mundial, a 132 en 1954 y llegar a más de 300 en la actualidad.⁴⁵³

Además, el desarrollo y dinámica de las relaciones internacionales han favorecido cambios en la estructura de la sociedad internacional, lo que ha promovido el paso de una cooperación exclusivamente interestatal,

⁴⁵² *Idem.*

⁴⁵³ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de competencias de la Comunidad Europea. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. Ed. McGraw-Hill, España, 1997, p. 3.

intergubernamental, hacia nuevos esquemas donde empezaron a participar otros actores internacionales que han surgido en el tiempo y han logrado posesionarse, respondiendo a nuevas exigencias y necesidades de la vida internacional. Entre estos nuevos actores destacan las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y las empresas transnacionales (ET).

Por otro lado, el universo de las OIG es bastante heterogéneo, por lo que se han realizado diversos esfuerzos para su clasificación. Sobrino Heredia las clasifica a partir de la forma en que cada OIG se identifica con los criterios de: sus *fin*es, según sean éstos generales, como los de la ONU, o específicos, como los de la UE; su *composición y alcance*, si son universales, como los de la ONU o regionales como los de la UE; y sus *competencias*, según sean organizaciones de cooperación, como los organismos especializados de la ONU, o sean organizaciones de integración o de unificación, como la UE. Nosotros nos vamos a ubicar sólo en el último criterio, el de las competencias, pero no compartimos del todo una separación tajante entre tipos de OIG de cooperación *versus* de integración, porque la base de toda organización internacional es la cooperación. Sin embargo, por el momento no entraremos a esta discusión,⁴⁵⁴ porque lo nos interesa es centrarnos en la idea de que es a partir del reparto de competencias entre la organización y sus Estados miembros, lo que permite establecer el criterio de distinción entre aquellas organizaciones internacionales a las que los Estados miembros no han cedido el ejercicio de atribuciones soberanas y que se proponen simplemente constituir una cooperación entre los mismos y coordinar sus actividades con vistas a la satisfacción de unos intereses comunes (que son la mayoría); y aquellas otras organizaciones en las que se produce una atribución del ejercicio de competencias soberanas que los Estados miembros otorgan sobre determinados campos o ámbitos específicos y a ciertos órganos o instituciones de la organización, constituyendo “entes supranacionales”, aceptando los Estados acatar y respetar las políticas, disposiciones, reglas, directivas y decisiones que

⁴⁵⁴ No detallaremos aquí la precisión que se está haciendo sobre la cooperación internacional y las organizaciones de integración. Se hará más adelante, en el capítulo siete, cuando se aborde el tema de la UE como una OIG *sui generis*.

emanen de dichos “entes supranacionales”, para lograr los objetivos del proceso de integración en aquellos campos o ámbitos previamente acordados y precisados en el tratado constitutivo de la OIG.⁴⁵⁵

El instrumento rector de toda OIG es el tratado multilateral que conforma la base convencional de su existencia, también denominado tratado de base o acto constitutivo, el cual cumple una función semejante a la carta magna o Constitución de un Estado. De tal forma, el Tratado constitutivo es el que le da nacimiento a la organización internacional y, además de revestirla de personalidad jurídica y dotarla de un entramado orgánico propio, tiene la función de conferirle los poderes o facultades precisas para poder llevar a cabo o realizar los fines para los que fue creada. Los tratados constitutivos operan una distribución de competencias a partir de la atribución del ejercicio de las competencias soberanas otorgadas por los Estados miembros, con el propósito de satisfacer los intereses comunes de los propios Estados, mediante la acción institucionalizada prevista.⁴⁵⁶

Al ser las OIG actores internacionales secundarios y sujetos de derecho derivado, porque deben su existencia a un acto de asociación voluntaria de Estados soberanos, formalizada por un Tratado que dota a la asociación de fines y objetivos específicos y precisos; su actuación y funcionamiento no puede rebasar los límites impuestos por la atribución del ejercicio de competencias soberanas otorgado por los Estados miembros.

Aquí destacan tres principios que ayudan a esclarecer los alcances de una OIG en relación con los Estados. El primero es el principio que determina el carácter teleológico o actividad finalista de las organizaciones internacionales. El segundo es el principio de integralidad o generalidad que inspira la actividad de los

⁴⁵⁵ Cfr. SOBRINO HEREDIA, José Manuel. “Las Organizaciones... *op. cit.*, pp. 47-52. A diferencia del Dr. Sobrino Heredia, quien utiliza los términos ceder o transferir competencias soberanas, nosotros preferimos, siguiendo los textos de los Doctores Araceli MANGAS MARTÍN y José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, utilizar el término atribución del ejercicio de competencias soberanas, porque nos parece más adecuado.

⁴⁵⁶ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema...op. cit.*, pp. 21-22.

Estados, ya que ellos no están limitados a ejercer determinadas competencias; es decir, mientras las competencias de las organizaciones internacionales son limitadas, las de los Estados son generales.⁴⁵⁷ El tercero es el principio de atribución del ejercicio de competencias, que establece que las OIG sólo serán competentes para actuar en aquellos ámbitos o campos para los que los Estados les han atribuido el ejercicio de determinadas facultades y, además, conforme a los procedimientos y métodos que han sido definidos por los propios Estados.⁴⁵⁸

De tal forma, las OIG gozan únicamente de aquellas competencias que su Tratado creador, o las sucesivas reformas que sobre él hayan podido operar, le atribuyan expresamente. De ahí, señala Pastor Ridruejo, se da a entender que las OIG no tienen competencias soberanas y hay una importante distinción entre los poderes del Estado y los de las OIG.⁴⁵⁹ Al respecto, Martín y Pérez de Nanclares señala que a “los Estados, efectivamente, el derecho internacional concede soberanía, y una de las notas de ella es la plenitud de competencias, lo que quiere decir que las limitaciones a la soberanía no se presumen sino que, como ha considerado el Tribunal de La Haya, el fundamento jurídico de tales limitaciones ha de ser establecido en cada caso particular. Dicho de otro modo, las competencias de las organizaciones internacionales son limitadas, mientras que las de los estados son generales.”⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ Cfr. *Idem*.

⁴⁵⁸ Cfr. ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, “La Unión Europea”, en ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.) *Instituciones de la Unión Europea*. Ed. Tirant lo Blanch, España, 2012, p. 34.

⁴⁵⁹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema... Op. cit.* p. 23..

⁴⁶⁰ Cfr. *Idem*. pp. 22-23. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES señala que el Derecho Internacional concede soberanía a los Estados, lo que consideramos que es equivocado, ya que el principio de soberanía es una cualidad propia del Estado moderno (independiente de su positivación), la que, a su vez, permite la existencia del Derecho Internacional. Al respecto, Herman Heller ya apuntaba en 1927, en el marco de la Sociedad de Naciones, que en la medida en que la doctrina moderna del derecho internacional no elimina la totalidad del concepto de soberanía, procura, por lo menos, hacerlo inofensivo. A este efecto, pretende arrancarle las manos y los pies, explicando la naturaleza de la soberanía, ya como una especie de la capacidad jurídica de acción, bien como una competencia internacional, ya, finalmente, como una esfera de libre acción concedida por el derecho internacional. Ninguna de estas explicaciones puede ser aceptada, pues el derecho internacional no puede explicar por sí solo el concepto y la actividad del Estado, ante todo porque presupone para su propia existencia de Estados soberanos. HERMANN, Heller, *La Soberanía. Op. cit.*, p. 279.

Por lo que toca al ejercicio de las competencias atribuidas, las OIG estarán obligadas a desplegar, conforme a las pautas que marque el Tratado constitutivo correspondiente, la actividad necesaria para alcanzar los fines para las que fueron creadas. Todo aquello que no esté contemplado dentro de esas competencias atribuidas de manera explícita será asunto de los Estados y las OIG no tendrán potestad alguna para intervenir. En este punto nos interesa hacer referencia, por su trascendencia en la construcción de las falacias de la crisis del Estado soberano, al debate sobre cuál es el concepto correcto que se debe utilizar en torno al fenómeno de la delegación de competencias soberanas de los Estados a las OIG. Debate conceptual que reseña muy bien Martín y Pérez de Nanclares en 1997, al analizar el caso de la UE desde su carácter de OIG.⁴⁶¹

El debate surge a partir de la forma de calificar la noción de fondo como transferencia de competencias, como delegación o como atribución. Son tres corrientes en pugna. La primera se inclina por el término de transferencia de competencias de los Estados a la Comunidad Económica (CE), lo cual supone una limitación definitiva de sus derechos soberanos. Subraya que, además de que la referencia a la transferencia eleva la atribución de competencias, permite reivindicar mejor el carácter exclusivo de las competencias comunitarias y tiende a presentar a la comunidad como revestida -parcialmente- de competencias estatales. Asimismo, considera que permite conferir a las competencias comunitarias la misma extensión que se reconocía a las correspondientes nacionales.⁴⁶²

La segunda corriente se inclina por el término de delegación. Sostiene que las competencias propias de la comunidad no tienen carácter soberano en sentido propio, sino que son de naturaleza derivada. Lo que los Estados delegan son derechos soberanos, lo que conduce a una limitación de los derechos soberanos de los Estados, que garantiza la superioridad del ordenamiento comunitario sobre

⁴⁶¹ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema...op. cit.*, pp. 23-27.

⁴⁶² Esta corriente la encabeza el TJCE, y la apoyan REUTER y KOVAR, cfr. *Idem.*, p. 25.

los nacionales, lo cual resulta, de acuerdo con esta corriente, compatible con la teoría general de las organizaciones internacionales.⁴⁶³

La tercera corriente opta por el término de atribución, ya que se considera que los conceptos de transferencia y delegación plantean el delicado problema de la naturaleza jurídica originaria o derivada del ordenamiento jurídico comunitario, así como de que las competencias comunitarias no son necesariamente la copia exacta de las competencias nacionales y ello no implica una identidad de la pérdida y de la adquisición. Por otra parte, las competencias comunitarias se presumen concurrentes y no exclusivas, por lo que parece más adecuado recurrir al concepto de la atribución.⁴⁶⁴

El propio Martín y Pérez de Nanclares se alinea en esta última corriente, al corregirse así mismo cuando al utilizar el término “delegar competencias soberanas”, señala que “si se prefiere ser más exactos” se debe utilizar el término “atribuir el ejercicio de las competencias soberanas”.⁴⁶⁵ Además, esta corrección, que compartimos del todo, agrega un elemento fundamental, ya que lo que atribuye el Estado no es directamente la facultad o competencia soberana, sino lo que se atribuye es sólo el *ejercicio* de dicha atribución, por lo que el Estado nunca cede ninguna competencia o facultad, simplemente otorga su ejercicio, lo que jurídicamente es trascendental. Consideramos de gran relevancia está precisión, ya que la soberanía, ni partes de la soberanía, se transfieren o delegan, ya que lo que hacen los Estados es sólo *atribuir el ejercicio* de determinadas competencias. El uso indiscriminado de los términos imprecisos de transferir, delegar, ceder, entregar y cuanto sinónimo exista, ha provocado en gran medida las falacias de que el Estado moderno está en crisis, porque su cualidad soberana se ha parcializado, limitado y tiende a colapsarse, poniéndose como ejemplo, equivocadamente, el caso de las instancia comunitarias o “supranacionales” de la Unión Europea.

⁴⁶³ Esta corriente la encabeza CONSTANTINESCO, *Cfr. Idem.*, p. 26.

⁴⁶⁴ Esta corriente la encabeza Jean Víctor Louis y Araceli Mangas, *Cfr. Idem.*, p. 26.

⁴⁶⁵ *Cfr. Idem.*, p. XVII.

En resumen, todas las OIG son sólo habilitadas para el *ejercicio* de aquellas competencias que los Estados miembros le hayan atribuido en su tratado fundacional, por lo que las competencias atribuidas permanecen en manos de los Estados. Además, es un hecho que todas las OIG tienen como propósito principal la protección de los Estados, garantizando o protegiendo su independencia, integridad territorial y soberanía. Esto debe conducirnos a eliminar la idea de que existe una debilidad del Estado soberano o su obsolescencia frente a las organizaciones internacionales.⁴⁶⁶

Los cuestionamientos sobre los límites de la soberanía frente a las OIG tiene sus orígenes con la creación de la Sociedad de las Naciones (SDN) y la relación de sus Estados miembros sujetos a las decisiones de la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya. Al respecto, ya precisaba Herman Heller en 1927, que los principios fundamentales del orden contractual libre de la comunidad internacional no se modificaban y conservaban los principios básicos de la voluntariedad y de la unanimidad. Asimismo, la SDN y los tribunales que dependían de ella no constituyeron una unidad decisoria universal, por lo que la soberanía de los Estados quedaba salvaguardada. Agregaba Heller que en el debate ideológico, se pasaba por alto que era la SDN, sino el Estado, la unidad decisoria universal: “No es el derecho internacional quien delega la soberanía, sino que el Estado, por actos de su voluntad, delega cierta competencia en la Sociedad de las Naciones. De estas dos circunstancias se deduce que en tanto es posible enumerar los asuntos que representan una obligación internacional de un sujeto soberano, pueden, en cambio, señalarse las materias que son *compétence exclusive* de una unidad decisoria universal. Es posible hablar de la competencia de las competencias del estado, término por lo demás, nada hermoso y un poco claro, pero con el cual, sin embargo, se pretende significar algo semejante a lo que expresa nuestro concepto de capacidad de decisión universal, Por lo demás, la

⁴⁶⁶ Cfr. HOLSTI, K., *op. cit.*, p. 72.

identificación de los conceptos de competencia y soberanía es la expresión de la tesis que hace el estado una ficción, posición que a su vez permite postular la ficción de la *civitas máxima*.⁴⁶⁷

En este sentido, afirmaba Heller, que las limitaciones del Estado soberano son únicamente posibles mediante convenio y respecto de cuestiones concretas expresamente señaladas. Cada instancia decisoria creada convencionalmente, un tribunal o una instancia arbitral o una mediación política, tiene como límites fijos la soberanía de los Estados delegantes. Por lo tanto, la supuesta “contradicción lógica insoluble” para numerosos analistas, de que la soberanía conserve su carácter absoluto, no obstante la existencia de la organizaciones internacionales y de la interdependencia que existe entre los Estados, tanto de naturaleza económica como la que resulta de otras relaciones sociales, se resuelve de manera sencilla: reconociendo y reafirmando la naturaleza jurídica del concepto de soberanía. Concluía Heller que se debe partir del principio de que la interdependencia social de los estados no suprime su independencia jurídica. En la realidad, y hasta nuestros días, el enlazamiento social internacional ha coincidido constantemente con la individualización del Estado nacional. Asimismo, tampoco pierde la soberanía su carácter absoluto por la existencia de las obligaciones internacionales. Ni siquiera el otorgamiento de mayores atribuciones a las organizaciones internacionales, a los árbitros o a los jueces internacionales puede borrar la característica apuntada.⁴⁶⁸

Podemos concluir el presente capítulo, afirmando que los aspectos constitutivos de la soberanía permanecen en esencia igual a través del tiempo y su trascendencia ha servido para erradicar el aberrante derecho de conquista. Por otro lado, a pesar de que la estructura jerárquica internacional y las relaciones de poder económicas, políticas y militares influyen en la capacidad de movilidad autónoma de los Estados, acotando el pleno ejercicio de su soberanía,

⁴⁶⁷HERMANN, Heller. *La Soberanía*, op. cit., pp. 282-286.

⁴⁶⁸ Cfr. *Idem.*, pp. 286-290.

especialmente en el caso de los Estados subdesarrollados y dependientes, la estructura estatal sigue siendo, para su territorio, suprema y universal, y fuente directa o indirecta, del orden jurídico positivo. Es decir, a pesar de las limitaciones y condicionamientos que sufren muchos Estados en el ejercicio de su soberanía, se debe considerar que, jurídicamente, la unidad de voluntad estatal sigue siendo el poder jurídico supremo, y la instancia única que decide soberanamente en los límites de su competencia.⁴⁶⁹

7. Las mutaciones del Estado y la Unión Europea

Puede considerarse como un aspecto distintivo de la historia de las relaciones internacionales, que cuando se hace referencia al sistema internacional de Estados, será Europa el centro que nuclea la reflexión sin importar la corriente teórico-metodológica de la que se parta. Desde el enfoque de las fuerzas profundas y el hombre de Estado de Renouvin y Durosell⁴⁷⁰ hasta la “Sociedad Mundo” de Wallerstein,⁴⁷¹ pasando por los enfoques de Potemkin⁴⁷² o de Juan Carlos Pereira,⁴⁷³ la historia de Europa es la que forja y determina la estructuración y evolución de las relaciones internacionales de la modernidad. Cabe recordar que los cambios estructurales que vivió Europa entre los siglos XV y XVI fueron determinantes en la configuración de una sociedad de alcances realmente internacional. De ahí que cualquier estudio sobre el sistema internacional de Estados tendrá por fuerza un enfoque eurocéntrico, como

⁴⁶⁹ Cfr. FLORES OLEA, Víctor. *op. cit.*, p. 136.

⁴⁷⁰ Cfr. RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introducción a la Política Internacional*. Traduc. Manuel Camacho. Ed. RIALP, España, 1968, 585 pp.

⁴⁷¹ Cfr. WALLERSTEIN, Immanuel. *El moderno sistema mundial*. Traduc. Antonio Resines. Ed. Siglo XXI, México, 1979, 580 pp.

⁴⁷² Cfr. POTEKIN, V. P. *Historia de la Diplomacia*. Tomo I, Traduc. José Laín. Ed. Grijalbo, México, 1966. 663 pp.

⁴⁷³ Cfr. PEREIRA, Juan Carlos (Coordinador). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Ed. Ariel, España, 2001, 579 pp.

consecuencia del papel dominante y hegemónico de Europa en los últimos quinientos años, que a través de su imposición hacia los demás continentes universalizó en el tiempo su sistema de Estados soberanos y las normas y práctica de su cultura económica, política y jurídica.

En virtud de que los Estados surgen siempre de la competencia por el control de territorios y poblaciones, aparecen invariablemente en grupos y suelen estructurar sus relaciones en el marco de sistemas, en la medida en que hay interacción entre ellos, lo que incide de modo significativo en el desarrollo y destino de cada uno; dependiendo, obviamente, del grado en que dicha interacción afecta su conducta. Bajo esta perspectiva, el actual sistema internacional de Estados tiene su origen con el ensanchamiento del sistema de Estados europeos en el mundo, trascendiendo de un sistema regional a un sistema a escala del planeta. Europa contó desde el siglo X con elementos básicos para configurar un sistema regional de alcances continental: el legado del Imperio Romano en cuanto derecho, organización política y cultura greco-latina y el factor cohesionador del cristianismo fueron elementos que favorecieron que una retícula desigual de ciudades mercantiles conectaran gran parte del territorio y subministraran vínculos con unos sistemas de producción y comercios más prósperos, que abarcan desde el Mediterráneo hasta Asia oriental. La gran mayoría de la población de esta vasta región era campesina, más que cazadores, pastores o comerciantes instalados en las ciudades. Incluso en zonas de concentración urbana los terratenientes regían sobre la mayor parte de la población y la agricultura predominaba entre las diversas actividades económicas. La religión, la lengua y los residuos de la ocupación romana hacían que la población europea fuera culturalmente más homogénea.⁴⁷⁴ De ahí que afirme Tilly que: “el hecho político dominante de los últimos mil años es la formación y ampliación del sistema europeo de Estados.”⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Cfr. TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990*. Alianza Editorial, España, 1992, pp. 23-25.

⁴⁷⁵ *Idem.*, p. 241.

Será a partir del surgimiento del Estado soberano y del modo de producción capitalista, y la proyección de ambos a escala planetaria, cuando se inicia el proceso de configuración del sistema internacional de Estados que llega hasta nuestros días. Este proceso se acompañó en sus orígenes, hace 500 años, del fomento de dos formas de interacción entre los Estados: por un lado, la creación de un sistema interconectado por tratados, embajadas, matrimonios y amplias comunicaciones; y, por otro lado, la proliferación de guerras declaradas y libradas por fuerzas militares numerosas y disciplinadas, que concluían en acuerdos de paz formales. La creación de misiones diplomáticas permanentes entre los Estados europeos fue un elemento rector del proceso de constitución del sistema de Estados.⁴⁷⁶ Fenómeno impulsado en la práctica por los Estados italianos durante el siglo XV, ya que al final de las invasiones francesas y españolas a Italia, los reinos italianos empezaron a enviar representantes permanentes a distintos países.⁴⁷⁷ Además, se concluyó este conflicto con un acuerdo de Paz de *Cateau-Cambrésis* (1559), la cual puso fin a las guerras Habsburgo-Valois, confirmándose la virtual exclusión de Francia de territorio italiano y la primacía de España en éste, así como la expulsión de Inglaterra de Calais⁴⁷⁸.

Sin embargo, existe gran consenso de que el acontecimiento fundacional que formaliza el sistema europeo de Estados con proyección internacional, es la firma de los Tratados de la Paz de Westfalia (Osnabrück y Münster), que pusieron fin a la llamada Guerra de los 30 Años (1618-1648) y registraron una serie de acuerdos e ideas que favorecieron el arraigo del principio de la soberanía, al

⁴⁷⁶ En el proceso de institucionalización de las relaciones diplomáticas ha habido momentos claves como el surgimiento de embajadas permanentes en Italia en el siglo XV y su expansión al resto de Europa durante el siglo XVI, el reconocimiento legal de la extraterritorialidad de los embajadores por parte de los servicios exteriores durante la época de Luis XIV, la creación del cuerpo diplomático en el siglo XVIII, el acuerdo de las potencias europeas en el Congreso de Viena de 1815 en torno a un sistema que permitía determinar la prioridad de unas misiones diplomáticas sobre otras sin vulnerar la doctrina de la igualdad entre estados, la incorporación de Turquía, China, Japón, Corea y Siam al mecanismo de la diplomacia europea durante el siglo XIX y la Convención de Viena de 1961, en la que se recogió por escrito, a escala mundial, la práctica diplomática tradicional entre Estados, y que también obtuvo el consentimiento de los nuevos Estados que habían surgido de la ruptura de los grandes imperios. BULL, Hedley. *La sociedad anárquica*. Los libros de la Catarata, Madrid, 2005, pp. 218-219.

⁴⁷⁷ Cfr. SONDERMAN, Fred A., OLSON, William C. y McLELLAN, David S. (Eds.). "Diplomacy", en *The Theory and Practice of International Relations*. 3a. Ed., Prentice Hall, New Jersey, 1970, p. 241.

⁴⁷⁸ Cfr. TILLY, Charles, *op. cit.*, pp. 243. 244.

confirmar el estatus de equidad o igualdad, tanto en derechos como en obligaciones, entre los Estados. Asimismo, se definieron los actores que tenían derecho a representación internacional y se prohibió la interferencia de los asuntos internos por otros actores, incluyendo a la iglesia y al imperio. Por otro lado, se les reconoció a los Estados participantes el derecho de establecer Tratados mediante el consenso con otros Estados. Con lo anterior, uno de los principales elementos que se desprenden de la firma de los Tratados de Osnabrück y Münster, es la tolerancia entre las partes, pues aunque siguieron existiendo conflictos, se dio pie a cierto tipo de moderación en cuanto a las relaciones entre los Estados, ya que se reconoció que la soberanía no solo significaba estatus legal de una comunidad política integrada, sino un reconocimiento de un estatus legal de igual entre los Estados. Si un príncipe afirmaba su estatus soberano como medida de protección, seguridad y continuidad para su Estado está concediendo similar estatus para los otros príncipes.⁴⁷⁹

De acuerdo a Juan Carlos Pereira, los Tratados de Westfalia establecen la base para la formación del primer sistema internacional de la era moderna, cuyos principios básicos eran: el respeto a los límites territoriales de los Estados; la igualdad soberana de los Estados; la no intervención en sus asuntos internos; los tratados debían ser observados y cumplidos por los Estados (la aplicación del principio *pacta sunt servanda*); los conflictos relativos al orden de paz debían ser resueltos por medios pacíficos, especialmente a través de la negociación político-diplomática; el Estado víctima de una violación del orden establecido podía recurrir a la guerra contra el agresor y debería contar con el apoyo de otros Estados; y una guerra iniciada sin causa justa sería contraria a Derecho, por lo que los

⁴⁷⁹ La conexión entre las ideas y la práctica de la soberanía fue notable en esa época. Los monarcas usaban los argumentos para reforzar su afirmación de monopolio legítimo de la autoridad en casa y para desarmar y subyugar a autoridades menores en sus reinos, incluidas las ciudades libres, ducados y similares. Ellos abrazaron la idea de que la soberanía era completa e indivisible y usaron esto para deslegitimar las constantes rebeliones, intentos de separación y guerras civiles que se desarrollaron en Europa en el siglo XVII. En los países católicos los gobernantes usaban esta idea para contener y restringir la autoridad del Papa. *Cfr.* HOLSTI, Kalevi J. *op. cit.*, pp. 121-122.

Estados partes en los tratados de paz deberían hacer frente conjuntamente contra el perturbador del orden establecido.⁴⁸⁰

De tal forma, la Paz de Westfalia ayudó a establecer los principios fundamentales de una sociedad internacional de Estados soberanos, definiendo de forma más clara a éstos como sujetos centrales del Derecho Internacional. La negociación de los Tratados reunió a 145 representantes de la mayoría de las partes del sistema europeo de Estados, que no solo negociaron los términos para la conclusión de la guerra, sino también resolvieron una serie de importantes cuestiones políticas y diplomáticas, como por ejemplo el reconocimiento de la Confederación Suiza y la República de los Países Bajos como Estados soberanos o la prohibición de amenazas entre Estados protestantes y católicos con derrocar a todo monarca que cambiara de religión.⁴⁸¹ La relevancia de que Westfalia sintetice la consolidación del sistema de Estado europeos, es que a partir de 1648 los conflictos armados posteriores concluyeran en acuerdos de paz similares, pero con una diferencia esencial: entraron en escala los imperios europeos. Por ejemplo la guerra de la Liga Augsburgo (1688-97), la guerra de sucesión Española en 1701, la guerra de los Siete Años (1778-89), la guerra de independencia de Estados Unidos (1778-1784), el Congreso de Viena (1815), las guerras de independencia de Iberoamérica (1810-1823), entre muchas otras. Así, a lo largo del siglo XIX y hasta la Primera y Segunda Guerra Mundial, toda resolución de una guerra implicó la participación de muchos miembros del sistema de Estado y marcó los grandes realineamientos entre ellos.⁴⁸²

Como se puede apreciar, no se podría comprender la historia, no solo de las relaciones internacionales, sino de la modernidad en general, sin el referente del desarrollo de Europa, que ha impactado en todo los rincones del planeta.

⁴⁸⁰ Cfr. PEREIRA, Juan Carlos (Coordinador), *Historia de las relaciones internacionales. op. cit.*, pp. 40-41.

⁴⁸¹ Contrario a la creencia común de que Europa a inicios de la era moderna era políticamente homogénea, dominada por monarquías hereditarias, el hecho es que era heterogénea. El reinado absolutista de Luis XIV coexistió con repúblicas en Venecia y Génova; monarquías elegidas en Dinamarca, Polonia, Hungría y Suecia; semi-repúblicas en Holanda e Inglaterra y una ciudad eclesiástica. Westfalia ayudó a crear tolerancia entre diferentes formas políticas. Cfr. *Idem*.

⁴⁸² Cfr. TILLY, Charles. *op. cit.*, p. 250.

Algunos analistas han marcado como el fin de la hegemonía mundial de Europa, el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, lo cual tiene sentido, ya que a partir de 1945 y durante todo el periodo es el de la Guerra Fría (o sea, hasta 1989-1991), Europa se convierte, por un lado, en el “núcleo duro” de la seguridad bipolar,⁴⁸³ determinada por el umbral atómico y la disuasión nuclear; y, por otro lado, en la base de la estructuración de una sociedad internacional polarizada en dos bloques de poder, con sus respectivos centros hegemónicos, sustentada en la “partición” de Europa en dos Europas: la Occidental o capitalista y la Oriental o socialista, dominadas por Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente.

Lo realmente excepcional es que en este contexto tan adverso, los principales Estados europeos continentales que se circunscribieron en la Europa Occidental, Francia y Alemania (Federal), rivales históricos, logran coincidir en una iniciativa promovida por el gobierno francés, para construir sobre las bases de sus propias experiencias históricas un nuevo proyecto de integración regional, recuperando los ideales recurrentes, durante varios siglos, de los “Estados Unidos de Europa”.⁴⁸⁴ Es decir, se estaba apostando a la construcción de un nuevo sistema de Estados europeos, en un entorno internacional y regional polarizado. Como se señaló, la iniciativa será del gobierno francés. A casi cinco años de haber concluido en el frente europeo la Segunda Guerra Mundial, el 9 de mayo de 1950, Roberto Schuman pronuncia un discurso (reconocido más adelante como la “Declaración Schuman”)⁴⁸⁵ en el que presenta el proyecto para una política común de producción del carbón y el acero entre Francia y Alemania, bajo una alta autoridad común, y señala que dicha “producción se ofrecerá a todo el mundo *sin distinción ni exclusión*, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz”.⁴⁸⁶

⁴⁸³ Cfr. BARBÉ, Esther, *op. cit.*, p. 66.

⁴⁸⁴ Cfr. TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La integración europea. Análisis histórico-institucional*. Tomo I, Ed. Tecnos, España, 1999. Primer Capítulo.

⁴⁸⁵ El proyecto fue elaborado un mes antes por Jean Monnet, Comisario General del Plan de Modernización y Equipamiento del Gobierno francés.

⁴⁸⁶ “La déclaration Schuman”. Archives du Ministère des Affaires Étrangères, Paris, Secrétariat Général, vol. 57, ff.3-6. En <http://www.diplomatie.gouv.fr/archives/dossiers/schuman/pages/331a.html>, p. 1. Las cursivas son nuestras.

Esta declaración dio origen al proceso de integración europea. Al año siguiente, en abril de 1951, se suscribe el Tratado de París, por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado por seis Estados: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Con base en esta experiencia, en marzo de 1957, se va a dar continuidad a la profundización del proceso de integración, con la suscripción de los Tratados de Roma, que dan vida a dos proyectos comunitarios más, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). La CECA y estas dos últimas comunidades conformaran la base de lo que hoy es la Unión Europea, el único proceso de integración regional exitoso a nivel mundial hasta la fecha.

Estamos tan acostumbrados a reconocer la trayectoria exitosa de la integración económica de la UE, que es común que no se recapacite y, por ende, no se tome en cuenta, sobre el cambio tan profundo que han experimentado las relaciones internacionales contemporáneas, prácticamente en todos los ámbitos de las relaciones sociales básicas que se transnacionalizan, a partir del cumulo de iniciativas que se han venido promoviendo en el tiempo por los Estados miembros y los órganos de la propia UE, que han impactado y modificado todos los procesos y fenómenos internacionales: desde una nueva forma de concebir la política exterior y el principio del interés nacional hasta el replanteamiento de los alcances de la cooperación y las OIG, pasando por el principio de soberanía, la estatalidad, la gobernabilidad, la supranacionalidad, la ciudadanización, los derechos humanos, etcétera.

Por ejemplo, se reconoce como uno de los cambios más trascendentales de la historia reciente de la sociedad internacional, el que se haya concretizado el régimen del comercio internacional con el paso del GATT a la OMC. Pero lo relevante está en que la política comercial de los Estados ha sido un baluarte estratégico de las políticas económicas sustentadas en sus facultades soberanas. De ahí que se considere como un “paso histórico” significativo el que los Estados aceptan someterse a un conjunto de acuerdos *de jure* que establecen principios, reglas, normas y procedimientos, que regulan su comportamiento en el comercio

internacional y acotan su capacidad de maniobra soberana en la formulación e instrumentación de sus políticas económicas. Pero desconocemos que, a su vez, alguien reconozca que ese “paso histórico” ya lo dieron los Estados fundadores de la UE hace más de 60 años, así como los 21 Estados más que se han ido incorporando en las diferentes ampliaciones, en un marco de permanente profundización de la integración regional, que ha evolucionado de una integración económica hacia una unidad política peculiar, con características únicas.

Por lo tanto, si los Estado soberanos ha experimentado cambios o mutaciones en su estructura y funciones generales ante las organizaciones y regímenes internacionales, el caso más paradigmático será el de los Estados miembros de la UE, porque han constituido un proyecto sin temporalidad que se renueva de manera permanente, no sin problemas y retos periódicos, cuyo dinámica radica en el compromiso de los Estados miembros por ampliar los regímenes comunitarios o “entidades supranacionales” y coadyuvar a su solides. Compromiso que sólo se puede cumplir a través de la atribución del ejercicio de competencias que otorgan los Estados miembros a la UE.

7.1. El Estado: sus competencias y la integración regional

Existe consenso de que hay dos fenómenos sustantivos que han contribuido de manera clara al éxito del proceso de integración europea: el de su profundización y el de su ampliación. El de profundización es el que tiene mayor trascendencia, porque tiene que ver con la constitución y funcionalidad de las instituciones comunitarias o instituciones supranacionales. Pero lo relevante de estas instituciones, es que están determinadas por un sistema amplio y único de competencias que ejercen, que las diferencian de cualquier otro tipo de organización internacional. Es decir, son las comunidades europeas, en su carácter de instituciones supranacionales, las que le otorgan la especificidad a la Unión Europea para ser considerada como una organización internacional *sui generis*, cuyos Estados miembros les atribuyen a dichas comunidades la ejecución de competencias para su operatividad funcional y lograr sus fines.

Estudiar el tema de las competencias de las instituciones comunitarias es clave para una mejor comprensión de los avances de la profundización de la UE. Pero, además, es un tema obligado para poder entender la construcción formal del proceso de integración y, por ende, del derecho comunitario y la relación institucional y funcional entre los Estados miembros y los entes comunitarios. Podemos afirmar que si se desconoce el sistema de competencias de la UE, el análisis de cualquier fenómeno de la Unión como un todo o de sus Estados miembros será poco profundo, ya que este sistema conforma el núcleo articulador de las relaciones entre la UE como un todo y cada uno de sus Estados miembros.

Por otro lado, en el marco de la profundización y el sistema de competencias, tiene lugar el debate sobre proceso entre el Estado miembro soberano y la posibilidad real de otorgar competencias a las instituciones supranacionales para darle funcionalidad a las instancias comunitarias. Asimismo, en este marco, se plantea que el sistema competencial, como poder comunitario, se ha inspirado en el modelo Federal. Al respecto, Araceli Mangas señala que “La inspiración federal del modelo comunitario permite entender la dialéctica comunitaria tanto en el plano institucional como en el normativo. Ahora bien, no se toma en el proceso europeo ni un modelo rígido ni todas sus derivaciones. En el proceso comunitario hay elementos tomados de diversos sistemas federales, pero también serias divergencias. Me atrevería a decir que del modelo federal toma el modelo integrador, pero no sus raíces ni sus finalidades políticas mínimas.”⁴⁸⁷

En esencia, la UE es una organización internacionales intergubernamental de carácter regional. En este sentido, posee las seis características básicas de toda OIG, que hemos señalado en el en el capítulo anterior. A saber:

⁴⁸⁷ MANGAS MARTÍN, Araceli. Prólogo del libro MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*. Ed. McGraw-Hill, España, 1997, p. XIV.

- La UE está constituida por Estados soberanos. Ellos son los únicos actores o sujetos que pueden solicitar el ingreso a la Unión. A este respecto, por mucho que la doctrina especule sobre su posibilidad, resulta ocioso plantearse la cuestión de si una organización internacional podría, a su vez, ser miembro de la Unión Europea.⁴⁸⁸ Además, el Estado candidato a ingresar a la UE debe ser un Estado europeo; es decir, lo que comúnmente se entiende en geografía por Europa.⁴⁸⁹
- La UE es una asociación voluntaria de Estados soberanos. Las Comunidades Europeas y su derecho han surgido de tratados internacionales. Los Estados siguen siendo soberanos e independientes en el orden internacional y conforman ellos el poder constituyente. El TUE deja claro que los Estados miembros, soberanos e independientes, permanecen como tales y que la UE hunde sus raíces y sus límites en el Derecho Internacional.⁴⁹⁰
- La base legal de la UE es convencional. Surge de los tratados internacionales. La doctrina califica de manera plástica a los Tratados como Constitución. El propio TJUE ha caracterizado a los tratados como la carta constitucional de una comunidad de derecho.⁴⁹¹ Actualmente, el Tratado de Lisboa conforma la base convencional de la UE. Entró en vigor en diciembre de 2009. Aunque se le conoce como el Tratado de Lisboa, como si fuera sólo un tratado, en realidad son dos. En el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) se declara que la Unión se fundamenta en el TUE y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Ambos Tratados son los continuadores del proceso de integración regional, en tanto que se sustentan en las realizaciones conseguidas de las antiguas Comunidades Europeas en más de 60 años de integración económica,

⁴⁸⁸ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, p. 7.

⁴⁸⁹ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Ed. Tecnos, 7ª ed., España, 2012, p. 62.

⁴⁹⁰ *Idem.* p. 47.

⁴⁹¹ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, p. 7.

social y política por medio del derecho y en los avances a través de los antiguos pilares intergubernamentales de la PESC y de los asuntos de interior y justicia.⁴⁹²

- La UE tiene fines y objetivos específicos. El TUE en su artículo 3 enuncia los objetivos generales de la UE que justifican su propia existencia y su acción en beneficio de los ciudadanos; objetivos generales diferenciados de los específicos perseguidos por las diversas políticas de la Unión. Los objetivos justifican la atribución del ejercicio de concretos y limitados poderes soberanos nacionales a favor de la Unión. Cada sociedad nacional renuncia a decidir unilateralmente y acepta decidir en común a cambio de lograr esos objetivos y garantizar el respeto a los valores superiores. De tal forma, el conjunto de objetivos representan “valores-meta”, como el espacio de libertad, seguridad y justicia, el crecimiento equilibrado, la estabilidad de precios, la economía social de mercado, la cohesión económica, social y territorial, la diversidad cultural, la conservación del patrimonio y los valores que deben condicionar la acción exterior de la UE.⁴⁹³
- La UE posee una estructura institucional estable y permanente. Actualmente la estructura orgánica de la UE está integrada por siete entidades: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas (Art.13.1 del TUE).⁴⁹⁴ En su actividad se ven apoyados por otros órganos auxiliares como el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones. Cabe recordar que como parte de la estructura institucional de una OIG, la actividad de estas instituciones se rige por el principio de especialidad.⁴⁹⁵

⁴⁹² Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y... op. cit.*, p. 46.

⁴⁹³ *Ib. Id.*, pp. 50-51.

⁴⁹⁴ Cfr. CASTRO-RIAL GARRONE, Fanny. “El sistema institucional de la Unión Europea. El Consejo y el Consejo Europeo. En ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Directora) *Instituciones de la Unión Europea*. Ed. Tiran Lo Blanch. España, 2012. p. 107-112.

⁴⁹⁵ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, p. 7.

- La UE goza de personalidad jurídica autónoma, distinta de la de sus Estados miembros. Tal personalidad lo es tanto en la dimensión internacional como en el ámbito interno. Para poder atribuir personalidad jurídica internacional a una OIG es que sea una asociación voluntaria de Estados soberanos, con base convencional, que posea sus propios órganos, que traduzca una voluntad distinta de sus Estados miembros, y que tenga competencias normativas y las ejerza efectivamente, tanto en el plano interno, como en el externo. En efecto, la UE suscribe acuerdos internacionales, goza de privilegios e inmunidades, ejerce derechos y asume obligaciones en el orden internacional y, por tanto, mantiene relaciones diplomáticas directas con otros actores o sujetos internacionales.⁴⁹⁶

Si bien la UE cumple cabalmente con todas las características básicas que debe poseer toda OIG para ser considerada como tal, ¿Cuáles son sus elementos o aspectos que la hacen una organización internacional intergubernamental *sui generis*, original y única? Estimamos que existen muchos elementos que hacen a la UE única entre las OIG clásicas o tradicionales, pero se puede sintetizar ese carácter único o *sui generis*, como lo ha hecho Araceli Mangas, al describir a la UE como un “ente jurídico internacional y político atípico”.⁴⁹⁷ Es decir, esa cualidad de atípica hace a la UE única; cualidad que podemos afirmar es producto de la profundización de la integración regional, a partir del cumulo de competencias atribuidas a la Unión por sus Estados miembros, lo que ha permitido compatibilizar los avances de una solida comunidad económica con un proyecto más abarcador de comunidad política, con sus especificidades propias, que no tiene porque

⁴⁹⁶ *Ídem.*, p. 49. El reconocimiento de las OIG por el Derecho Diplomático ha sido posible gracias a que estos sujetos, de carácter derivado y funcional, estén dotados de capacidad para actuar en la escena internacional; es decir, disfrutan de personalidad jurídica internacional. Asimismo, porque son titulares del Derecho de legación, o sea de la facultad de recibir y enviar agentes diplomáticos. Bajo estas premisas, las OIG están capacitadas para establecer relaciones diplomáticas con otras OIG, con sus Estados miembros y con terceros Estados. Cfr. SÁNCHEZ RAMOS, Belén. *La Unión Europea y las relaciones diplomáticas*. Instituto Universitario de Estudios Europeos Salvador de Madariaga, Universidad da Coruña, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2004, p. 24.

⁴⁹⁷ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y...* op. cit., p. 47.

identificarse con comunidades políticas ya conocidas. Es una nueva experiencia que está en proceso permanente de construcción.

Por ello, es muy importante las precisiones que reiteradamente hace Araceli Mangas sobre la relación entre las competencias del Estado soberano y el proceso de integración de la UE. Al respecto, Mangas señala que la UE es una OIG “constituida por Estados democráticos de los que recibe las competencias para alcanzar los objetivos comunes que aquellos quieren lograr. Se anuncia así el principio básico y clásico de todos los Tratados Constitutivos de organizaciones internacionales: el principio de atribución de competencias (Artículo 5 del TUE).” Son los Estado “quienes han dotado de competencias a la Unión”, ya que ésta “no ha sido ni es un poder originario creado a través de un acto constituyente popular; no es un Estado ni tiene como horizonte un Estado federal unificado.” Esta “asociación de Estados soberanos no tiene en el horizonte sustituir a los Estados soberanos.” Agrega Mangas que la UE “sigue siendo una asociación voluntaria de Estados soberanos a la que se dota de competencias concretas y limitadas que puede ejercer en las condiciones establecidas en los tratados internacionales que la regulan. No podía ser de otra manera entre Estados que siguen siendo soberanos e independientes en el orden internacional.” De tal forma, los Estados miembros “son el poder constituyente intergeneracional constante.” Concluye Mangas, afirmando que: “En efecto, el TUE mantiene su carácter de organización internacional sin definir ni orientarse hacia contornos políticos federales, máxime teniendo en cuenta las continuas ampliaciones, el fracaso del Tratado constitucional de 2004, las tensiones de la globalización y la tendencia a un fuerte control intergubernamental.”⁴⁹⁸

Frente a estas precisiones de Mangas, donde queda muy claro que, en las condiciones actuales, la UE se circunscribe a una OIG que no trastoca su sustento iusinternacionalista y que no tiene en el horizonte sustituir a los Estados

⁴⁹⁸ *Ídem.*, pp. 46-47.

soberanos por una federación,⁴⁹⁹ hay que tomar en cuenta también a otros destacados europeístas, como es el caso de Francisco Aldecoa, quien forma parte de una corriente de estudio que sostiene que el proceso de integración europeo tienen una vocación federal, pero él mismo precisa que: “Con la expresión vocación federal a lo que queremos hacer referencia es al enfoque federal más que al modelo federal que, en todo caso, puede servir de guía pero en el que aún no se está. El modelo europeo expresa el federalismo en la medida en que es un proceso con esta inspiración. En este sentido, Croisat y Quermonne denominan *federalismo intergubernamental* al sistema político correspondiente a la Unión Europea y que se caracteriza por combinar la supranacionalidad y el intergubernamentalismo como métodos de trabajo para conseguir una finalidad política a largo plazo: la federación europea.”⁵⁰⁰ Por el momento no profundizaremos en este tema, ya que lo abordaremos en el siguiente capítulo, cuando se analice la propuesta de la “soberanía compartida”.

Otra precisión que se tiene que hacer es la relacionada con la clasificación que se hace de las OIG en cuanto al tercer criterio, el que se refiere al de las competencias que les son atribuidas por los Estados, distinguiendo entre “organizaciones de cooperación” y “organizaciones de integración”, ubicando obviamente a la UE en este último tipo. No compartimos, como ya lo señalamos en el capítulo anterior una separación entre un tipo de OIG con base en el significado de la cooperación internacional y otro tipo de OIG con base en el significado de la de integración regional, porque en última instancia la base de toda organización internacional es la cooperación. Sin esta última no habría relaciones internacionales institucionalizadas y, por ende, tampoco organizaciones ni derecho internacionales. Consideramos poco atinada la clasificación aludida, ya

⁴⁹⁹ No obstante estas acotaciones de Mangas sobre la distancia que guarda la UE de la experiencia de una federación, ella misma ha señalado, en relación con el entonces TCE, que: “el halo federal impregna al Tratado de forma que la sustancia de la que se muestra este Tratado es federal, una suerte de federalismo internacional.” MANGAS, Araceli, Citado en. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...Op. cit.*, pp. 44-45.

⁵⁰⁰ ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. *La Integración Europea*. Tomo II, Ed Tecnos, España, 2002, p. 46. El concepto de federalismo intergubernamental se debe a Croisat y Quermonne y se explica y analiza en su obra: M.CROISAT y J.L. QUERMONE. *L'Europe et le fédéralisme*, París.

que conduce a afirmaciones sin sentido. Por ejemplo, Sánchez Ramos utiliza el criterio señalado en los siguientes términos: “En el caso de la UE nos encontramos ante *una organización de integración y no de cooperación*, como las mayoría de las OIG, lo que supone que disfrute de una serie de características propias de este tipo de OIG que se van a reflejar tanto en el ámbito de actuación interno como externo: cabe destacar que los Estados miembros de la UE le han transferido a ésta el ejercicio de una serie de competencias, lo que ha supuesto que la Unión es competente en determinados ámbitos materiales para adoptar “normas”, que son de aplicación en sus Estados miembros, si bien esas competencias también la lleven a actuar y a relacionarse con terceros Estados y con otras OIG, lo que la ha convertido en un importante actor internacional.” Agrega Sánchez Ramos: “La UE es *una organización internacional de integración* que ha sido creada por sus Estados miembros para lleva a cabo unos objetivos y fines concretos establecidos en sus tratados constitutivos, que al igual que el resto de las OIG, se caracteriza por ser un sujeto de Derecho Internacional de naturaleza derivada, de carácter funcional y cuyas competencias se rigen por el principio de especialidad.”⁵⁰¹

Como se puede apreciar, Sánchez Ramos utiliza el criterio clasificatorio aludido para distinguir a la UE, pero en el fondo no hay ninguna distinción real, ni de peso, en relación con la cooperación internacional. Además, la esencia del éxito de la UE radica en la voluntad ejemplar de *la cooperación* entre los Estados soberanos que han hecho posible consolidar un proyecto histórico único. Si algún tipo de OIG ha hecho, hace y seguirá haciendo un uso intensivo de la cooperación entre sus Estados miembros es la UE. Por lo tanto, estimamos que el criterio clasificatorio aludido es impreciso y tergiversa los alcances y significado de la cooperación internacional. Aunque se acepte por muchos estudiosos de la UE un manejo genérico, simplemente operativo, del concepto de cooperación, como por ejemplo, cuando se quiere distinguir los ámbitos comunitarios (comercio o moneda) de los no comunitarios (política exterior o política energética), se identifica a los primeros como “integracionistas” (supranacionales) y a los

⁵⁰¹ Cfr. SÁNCHEZ RAMOS, Belén. *La Unión Europea y...Op. cit.*, pp. 37-38. Las cursivas son nuestras.

segundos como de “cooperación” (intergubernamentales). También a las instituciones de naturaleza intergubernamental (el Consejo Europeo y el Consejo) se les identifica como instituciones de “cooperación política”. Asimismo, cuando se presenta una iniciativa comunitaria (como en los casos Schengen o del euro) y no se logra la participación de todos los Estados miembros, aceptando la iniciativa sólo un grupo de ellos (mínimo de ocho), se ha introducido el término de “cooperación reforzada” como un referente de cohesión que articula a los Estados que han decidido participar en la iniciativa comunitaria, de la que se auto-excluyen otros Estados miembros (el fenómeno de “Europa a la carta”). Se pueden poner otros ejemplos de cómo se recurre al concepto de cooperación para identificar otros aspectos funcionales y operáticos de la UE, pero lo estimamos innecesario, ya que lo que queremos destacar, en este momento, es nuestro rechazo al criterio clasificatorio diferenciador de OIG de integración o de cooperación. Al respecto, sugerimos que se elimine de la clasificación de las OIG, por confusa, la distinción errónea que se hace entre “organizaciones de cooperación” y “organizaciones de integración, y que simplemente se haga referencia a estas como una modalidad única de organización internacional, precisando aquellas competencias atribuidas que, por su cualidad, son propias y exclusivas de los procesos de integración.

Teniendo como referencia las precisiones anteriores, pasemos a considerar algunos elementos relevantes que distinguen a la UE del resto de las OIG. En primer término, los Tratados constitutivos de la UE, tanto los vigentes como los que los anteceden, conciben al proceso de integración como un proceso abierto y progresivo. Se trata, como ya señalaba Carlos Fredrich Ophuls en 1965, de “una constitución de intenciones para canalizar un proceso de integración cuyas metas finales no están definitivamente fijadas ni jurídica ni políticamente.”⁵⁰² En segundo término, la relación la directa que se tiene entre las Comunidades Europeas y las sociedades nacionales de los Estados miembros, que se les convoca a participar en el proceso mismo de integración mediante la creación de órganos en los que

⁵⁰² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de... op. cit.*, p. 12.

las sociedades están llamadas a colaborar.⁵⁰³ En este sentido, destaca la relación con el individuo como sujeto de derechos y obligaciones, ya que la UE goza de una estructura institucional que responde a una doble legitimidad, la de los Estados (representados en el Consejo Europeo y el Consejo, el Consejo), típica de toda organización internacional, y la que dimana de los propios ciudadanos, representados en un Parlamento Europeo, elegido desde 1979 por sufragio universal directo. Además, los ciudadanos tienen abiertas las puertas de una cierta protección jurisdiccional ante el TJUE, la cual si bien su legitimización activa no está asimilada a la de los Estados, no tiene parangón con el resto de organizaciones internacionales, incluido el marco del Consejo de Europa.⁵⁰⁴

En tercer término, a partir de su vocación exterior, la UE ha desarrollado una práctica en el ámbito de las relaciones diplomáticas que la diferencia y singulariza respecto al resto de las OIG en los siguientes aspectos: el número de terceros Estados que han acreditado una misión diplomática ante la UE, más de 160, lo que evidencia el reconocimiento de la comunidad como actor internacional. Tales representaciones, a diferencia de las establecidas ante el resto de las OIG, no se denominan misiones de observación, sino misiones permanentes o delegaciones, las cuales tienen vedada la participación en los distintos órganos de la UE, como por ejemplo la Comisión o el Consejo, consecuentemente, se limitan a llevar a cabo funciones típicamente diplomáticas, tales como la representación, negociación e información. El procedimiento de acreditación de estas delegaciones ante la UE, difieren del proceso diseñado para el resto de las OIG. Asimismo, la UE, además de ejercer el Derecho de legación pasivo, y esta es el elemento principal que la diferencia del resto de las OIG, también ejerce el derecho de legación activo, mediante la acreditación de delegaciones en terceros Estados y en otras OIG. La UE ha ejercitado este derecho mediante la

⁵⁰³ Esta fue una contribución del Tribunal de Justicia entre los años 1963 y 1964 para la fundamentación del sistema de integración. Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y... op. cit.*, pp. 47-48.

⁵⁰⁴ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, pp. 9-10.

acreditación de delegaciones con carácter permanente, lo que la lleva a estar acreditada ante más de 160 sujetos de Derecho Internacional.⁵⁰⁵

En cuarto término, en lo relativo a las competencias atribuidas por los Estados soberanos, la UE también se desmarca de las OIG de corte clásico. Las instituciones comunitarias han asumido notables competencias en materias tradicionalmente reservadas al ámbito estatal (como el caso de las relaciones económicas exteriores latentes en la política comercial común o en la política monetaria común) que están estrechamente ligadas a la idea de la soberanía. Además, la adopción de decisiones para el ejercicio de gran parte de las competencias asumidas por las comunidades se realiza por mayoría cualificada, desvinculándose de forma progresiva del control soberano de los Estados.⁵⁰⁶

En quinto y último término, las funciones encomendadas a las instituciones que integran el entramado institucional comunitario tampoco son las típicas de una OIG. Por señalar las más relevantes, al Parlamento Europeo se le han ido ampliando progresivamente sus competencias hasta llegar un punto en que, como señala Augusto Piqueras, la diferencia esencial entre el Parlamento Europeo y las demás Asambleas parlamentarias de organizaciones regionales ha radicado en la evolución de sus competencias.⁵⁰⁷ En relación con el TJUE, junto al ejercicio de funciones estrictamente jurisdiccionales, que en los ordenamientos jurídicos nacionales incumben a los tribunales ordinarios, goza de una verdadera jurisdicción constitucional, al pronunciarse sobre conflictos de competencias entre las comunidades y los Estados miembros, las instituciones entre sí e incluso tiene una especie de recurso previo de constitucionalidad para que dictamine sobre la compatibilidad con los Tratados y las obligaciones internacionales que la UE prevea contraer. Ante este amplio abanico de competencias, los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros -allá donde existen- se sienten, en

⁵⁰⁵ Cfr. SÁNCHEZ RAMOS, Belén. *La Unión... op. cit.*, p. 27.

⁵⁰⁶ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de... Op. cit.* p. 12.

⁵⁰⁷ *Idem.*, pp. 12-13.

cierto modo, parcialmente privados de su posición de monopolio en el control de constitucionalidad.⁵⁰⁸

En todos los elementos expuestos que distinguen a la UE del resto de las OIG, subyace la cualidad de los tipos de competencias que los Estados miembros han *atribuido su ejercicio* a los ámbitos e instituciones comunitarias, a través de los Tratados internacionales que la regulan. Al respecto, cabe destacar que en el TUE se establece el principio de *atribución del ejercicio* de competencias, como el principio rector que rige el espectro de aquellas facultades soberanas que los Estados miembros han aceptado otorgar su ejercicio a los ámbitos e instituciones comunitarias. Tres son los artículos del TUE que nuclea este principio rector:⁵⁰⁹

- Art. 1. “Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada “Unión”, a la que los Estados miembros *atribuyen competencias* para alcanzar sus objetivos comunes.”
- Art. 5.1. “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el *principio de atribución*. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiaridad y proporcionalidad.”
 Art. 5.2. “En virtud del *principio de atribución*, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le *atribuyen* los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”
- Art. 13.2. “Cada institución actuara dentro de los límites de las *atribuciones* que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos,

⁵⁰⁸ *Idem.*, p. 13.

⁵⁰⁹ Las cursivas son nuestras.

condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.”

Por lo que toca al TFUE, que establece en su artículo 1.1 “El presente Tratado organiza el funcionamiento de la Unión y determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias”, recoge también el principio rector aludido en su artículo 7, en los siguientes términos: “La Unión velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando *el principio de atribución de competencias*.”⁵¹⁰

En atención al principio de *atribución del ejercicio* de competencias, cabe recordar que hay dos cuestiones de fondo que conllevan los términos de *atribución* (acción del verbo) y de *ejercicio* (sustantivo). Sobre el primero se ha considerado que es el concepto correcto, en relación con los términos de transferencia y delegación, en virtud de tres razones: el problema de la naturaleza originaria o derivada del ordenamiento jurídico comunitario; el que las competencias comunitarias no son necesariamente la copia exacta de las competencias nacionales, lo que no implica una identidad de la pérdida y de la adquisición; y el que las competencias comunitarias se presumen concurrentes y no exclusivas.⁵¹¹ Por lo que toca al sustantivo ejercicio, este concepto agrega un elemento fundamental, ya que lo que atribuye el Estado no es directamente la facultad o competencia soberana, sino lo que se atribuye es sólo el *ejercicio* de dicha atribución, por lo que el Estado nunca cede ninguna competencia o facultad soberana, simplemente otorga su ejercicio. Es relevante esta precisión, ya que la soberanía, ni partes de la soberanía, se transfieren o delegan, ya que lo que hacen los Estados es sólo *atribuir el ejercicio* de determinadas competencias. En otras palabras, se atribuye sólo el ejercicio de las competencias, no la titularidad de las mismas, pues el titular de la soberanía es cada uno de los Estados

⁵¹⁰ Las cursivas son nuestras.

⁵¹¹ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, p. 26.

miembros. Por ejemplo, en el caso de España, el artículo 93 de su Constitución a la letra dice que: “Mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se *atribuya* a una organización o institución internacional el *ejercicio de competencias* derivadas de la Constitución.”⁵¹²

Por otro lado, de los tres artículos del TUE que nuclea el principio de *atribución del ejercicio* de competencias, podemos inferir ocho lecciones relevantes que delimitan con objetividad el fenómeno de las facultades soberanas de los Estados miembros y el fundamento de las competencias de la UE. La primera lección es que la Unión Europea no tiene competencias soberanas, como ninguna OIG las tiene. El único sujeto de la soberanía y, por ende, el único titular de competencias soberanas es el Estado miembro. La segunda lección es que la UE no tiene soberanía propia ni compartida, porque no hay un acto constituyente, en tanto que la UE no es sujeto de soberanía; además, el origen de sus competencias no es la “soberanía europea”, porque no existe esa *civitas máxima*, sino que son los Estados miembros los que atribuyen el ejercicio de algunas competencias a la UE. La tercera lección es que la UE sólo tiene competencias derivadas. No tiene competencias propias u originarias, ya que las que recibe se construyen o surgen en el interior de los Estados miembros. La cuarta lección es que ninguna de las instituciones comunitarias pueden crear competencias, ya que la atribución de competencias no puede hacerse, en modo alguno, a través de normas de derecho derivado por las propias instituciones comunitarias. La quinta lección es que la UE sólo puede ejercer competencias que le hayan sido atribuidas, de manera expresa, por los Estados miembros en los Tratados constitutivos. La sexta lección es que no son los Tratados los que confieren las competencias a la UE y sus instituciones, sino son los Estados miembros los que atribuyen el ejercicio de las competencias a favor de la Unión por medio de los Tratados. La séptima lección es que son los Estados miembros los que atribuyen a la UE competencias para que ésta alcance los objetivos asignados, lo que significa que los Estados renuncian a ejercer determinadas competencias específicas y

⁵¹² Las cursivas son nuestras.

trasladan su ejercicio a las instituciones comunitarias. La octava lección es que la UE y sus instituciones sólo puede actuar dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados vigentes, por lo que las competencias no atribuidas a la UE se mantienen bajo el control y ejercicio pleno soberano de cada Estado miembro.⁵¹³

Como se puede apreciar, un aspecto central que subyace en el conjunto de las ocho lecciones planteadas sobre la delimitación de competencias entre UE y sus Estados miembros, es el principio de soberanía. Posiblemente el tema más debatido en la historia de la Unión Europea desde la elaboración del Informe Tindemans, en 1975 (y los sucesivos proyectos que concluyeron con la adopción del Acta Única Europea en 1986), hasta la fecha, es el de la soberanía. Al respecto, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES ubica el problema con gran precisión, al señalar que la concepción clásica del concepto de soberanía se ve alterada por la supranacionalidad, predicada por las comunidades europeas, y por el hecho de que en las OIG clásicas se considera que la soberanía sigue perteneciendo a los Estados, mientras que en las Comunidades Europeas se plantea la cuestión de si con la adhesión a ellas los Estados miembros han cedido parte de la soberanía. Agrega MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES que en torno a esta discusión se ha generado un debate, “no muy fértil”, entre dos corrientes: la de la divisibilidad de la soberanía y la de la soberanía única. La primera, de acuerdo con Spinelli, su principal promotor, sostiene que la divisibilidad se justifica en virtud de la vasta atribución competencial asumida por los ámbitos e instituciones comunitarias, que deja inalterada la sustancia clásica de la soberanía, ya que, como regla general, mientras las instituciones comunitarias no actúen, los Estados son competentes para intervenir. Además, determinados ámbitos de actuación no son susceptibles de ser asumidos nunca por la Unión, concluyendo que una comunidad sin Estados es de momento inimaginable. En esta línea, J.V. LOUIS considera que la idea de la soberanía divisible es

⁵¹³ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y... op. cit.*, pp. 67-68.

perfectamente adecuada para describir el funcionamiento de un mecanismo de integración, ya sea para referirse al reajuste de las soberanías, ya a la fusión de las mismas o al ejercicio común que dicho mecanismo supone.⁵¹⁴

Por su parte, la corriente de la soberanía única, defendida por DOEHRING, niega toda posibilidad de la divisibilidad, con base en que los Estados miembros siguen siendo los «señores de los Tratados» y la soberanía es por definición única, indivisible y unida a la esencia estatal. Matizando esta corriente, Margarita A. Robles considera que es el ejercicio en común de las soberanías la clave para la comprensión de esa categoría en relación con el fenómeno comunitario. Esta postura, según Robles, elimina la idea de una pérdida de soberanía y, a su vez, se reconoce una situación de alteración de las condiciones del ejercicio de la misma, que lógicamente, en el caso de la integración comunitaria, conlleva la introducción de limitaciones cualitativa y cuantitativamente mayores en el ejercicio de la soberanía de los Estados.⁵¹⁵ La perspectiva de Robles se inclina hacia una tercera corriente que, desde nuestro punto de vista, es la de la “soberanía compartida”.

De acuerdo a la concepción que nosotros hemos asumido sobre la naturaleza, trascendencia y evolución de la soberanía, como una cualidad del Estado moderno, afirmaríamos de manera breve por el momento, respecto a los temas de la supranacionalidad y la “soberanía compartida” (porque les dedicamos apartados por separado en el próximo capítulo), que hasta la fecha ninguna institución o ente considerado como supranacional, afecta o pone en peligro realmente la esencia del principio político-jurídico de la soberanía y que la idea de la “soberanía compartida” es un nuevo proceso de síntesis del *ejercicio* de competencias soberanas compartidas entre Estados soberanos, que no modifica la esencia de la soberanía, pero si le agrega a ésta funcionalidad operativa y, por ende, mayor autonomía de internacionalización del Estado soberano.

⁵¹⁴ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, pp. 18-19.

⁵¹⁵ Esta interpretación resulta acorde con la formulación adoptada por el artículo 93 de la Constitución, el cual no hace referencia a la sesión o delegación de competencias, sino a la atribución de su ejercicio. Cfr. *Idem.*, p.19.

En relación con la idea de que a los ámbitos e instituciones comunitarias europeas se les “ceda parte de la soberanía” de los Estado miembros, hemos insistido que el uso indiscriminado de los términos imprecisos de transferir, delegar, ceder, entregar o perder competencias soberanas ha provocado, en gran medida, la falacia de que el Estado moderno está en crisis, porque su cualidad soberana se está desmembrando o se ha parcializado, limitado o tiende a colapsarse; poniéndose como ejemplo, equivocadamente, el caso de las instancia comunitarias o “supranacionales” de la Unión Europea. Tal vez exista más retorica que seriedad en torno a este debate, que se ha visto ideologizado, pero entre los europeístas más serios, entre los que destacan algunas personalidades españolas, se ha aclarado con objetividad el fenómeno de la relación entre las facultades soberanas de los Estados miembros y el fundamento de las competencias de la UE.

En este sentido, Mangas plantea que las OIG nacen para lograr objetivos concretos y se les dota de competencias expresas, limitadas y específicas para ese fin. De ahí que lo importante para una OIG es la finalidad funcional, por lo que las competencias que se le atribuyen están circunscritas a dicha finalidad funcional. Además, los Estados miembros de las OIG son los que atribuyen el ejercicio de esas competencias, de las cuales siguen siendo titulares; de esas y un cumulo de competencias generales, porque los Estados, a diferencia de las OIG (que sólo cuentan con competencias limitadas), tienen competencias generales, porque su finalidad es integral, no sólo funcional como la de las OIG. Ahí reside la diferencia esencial entre las competencias de las OIG y los poderes en un Estado. Aquéllas sólo disponen de competencias de atribución (con algunos correctivos, como el artículo 352 del TFUE). Esto quiere decir que no disponen de poderes generales como un Estado, sino específicos, concretados caso por caso en los Tratados constitutivos, de modo que cada acto de las instituciones de la UE es fruto de la atribución del ejercicio de determinadas competencias soberanas de los Estados miembros. Además, los Estados tienen siempre una competencia

residual implícita, denominada “cláusula residual general a favor de la competencia estatal”, que establece que todo lo que no está regulado en los Tratados permanece bajo plena soberanía nacional. El TUE introduce esta cláusula (principio de presunción de competencia del Estado) en los artículos 4.1 y 5.2 en los siguientes términos: “toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.”⁵¹⁶

En este marco, la UE tiene derecho y obligación de actuar dentro de los límites de las competencias atribuidas que le confieren los Tratados y de los objetivos asignados por los mismos. Sin embargo, la clarificación del sistema de competencias de la UE había sido una demanda recurrente no satisfecha por ningún Tratado anterior.⁵¹⁷ Será hasta los Tratados de Lisboa cuando se clarifican y explicitan el tipo de competencias. En el artículo 2 del TFUE se definen las categorías de competencias: exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación y complemento. Es muy positivo, desde el punto de vista de la transparencia del Tratado, el hecho de que se describa, por un lado, qué se entiende por cada uno de estos conceptos y las consecuencias desde el punto de vista del alcance de la competencia que tiene cada categoría; y, por otro lado, cuáles son los ámbitos (no materias) que se incluyen en cada categoría. Con base en el TFUE, los tipos de competencias y los ámbitos en los que se pueden ejercer son los siguientes:

- Competencias exclusivas. Son aquéllas que sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros sólo podrán hacerlo si la Unión los habilita para ello. La Unión tiene la obligación jurídica de ejercer con plenitud las competencias exclusivas que se le reconozcan. En el artículo 2.1 del TFUE se establece que: “Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva

⁵¹⁶ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones... op. cit.*, pp. 69-71.

⁵¹⁷ Recuérdese los debates de la Conferencia Intergubernamental de 1996 en materia competencial, donde quedó claro que abordar cualquier reforma del sistema de competencias comunitarias es tanto como tratar de revisar de manera integral el modelo mismo del futuro de la integración europea. Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, pp. 226-227.

en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.”

Las competencias exclusivas han quedado precisadas en el artículo 3.1 del TFUE en los siguientes ámbitos: a) Unión Aduanera; b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; c) la política monetaria de los Estados miembros, cuya moneda es el euro; d) la conservación de los recursos biológicos marinos, dentro de la política pesquera común; y, e) la política comercial común. Adicionalmente, en el artículo 3.2 se señala que “La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesario para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.”

La principal peculiaridad de las competencias exclusivas es que los Estados pierden inmediata e irreversiblemente toda prerrogativa de intervención en el ámbito de la competencia atribuida. Se excluye, por tanto, toda competencia paralela de los Estados, así como cualquier tipo de potestad de sustitución. Con la debida prudencia, siguiendo a MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, podrían caracterizarse las competencias exclusivas como una atribución completa, definitiva e irreversible. *Completa*, porque la UE adquiere *plenitud de medios para actuar*. *Definitiva*, porque la UE tiene una verdadera *obligación de actuar*, cuyo cumplimiento, caso de ir más allá del lógico margen de apreciación dejado en manos del legislador comunitario, es susceptible de un recurso por omisión. *Irreversible*, porque una futura *intervención estatal* está totalmente excluida. Sólo si la competencia comunitaria está, por sus objetivos y

acciones, claramente definida que excluya toda intervención de los Estados, podrá hablarse de una competencia comunitaria exclusiva.⁵¹⁸

- Competencias compartidas. Son aquellas en que la UE y sus Estados miembros son titulares de las competencias y concurren ambos en su regulación. Asimismo, ambos tienen potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, pero los Estados ejercen su competencia únicamente si la Unión no ha ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla y sólo en la medida en que no lo haya hecho. Las competencias compartidas o concurrentes dan a la UE una fuerza de atracción, desplazando a la norma nacional, en el sentido de que la utilización de la competencia por la UE priva, al menos parcialmente, de la competencia a los Estados miembros. No les priva totalmente, pues en estos ámbitos la intervención de la Unión está regida por el principio de subsidiaridad, además del omnipresente principio de proporcionalidad.⁵¹⁹ En el artículo 4.1 se señala que la Unión dispondrá de competencias compartidas con los Estados miembros. A su vez, el artículo 4.2 define los ámbitos de las competencias compartidas; a saber: a) el mercado interior; b) la política social, en los aspectos definidos en el Tratado; c) la cohesión económica, social y territorial; d) la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; e) el medio ambiente; f) la protección de los consumidores; g) los transportes; h) las redes transeuropeas; i) la energía; j) el espacio de libertad, seguridad y justicia; y, k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el Tratado.

En los ámbitos de competencia compartida es donde el principio de subsidiaridad tiene que desplegar sus virtualidades, ya que este principio

⁵¹⁸ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, pp. 153-155.

⁵¹⁹ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones... op. cit.*, pp. 73-74.

está pensado para actuar en el campo de las competencias compartidas y en las de coordinación, fomento y apoyo.⁵²⁰ Así lo establece expresamente el TUE en su artículo 5.3, que a la letra dice: “En virtud del principio de subsidiaridad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

La noción de competencia compartida hace referencia a los casos en los que en una determinada materia tanto los Estados miembros como la UE son competentes para actuar y cuyas condiciones de ejercicio las determina el denominado principio de *preemption*, según el cual los Estados están habilitados para ejercer competencias compartidas mientras la Comunidad no ejerza la suya. Si la Comunidad hace uso de esa competencia compartida y lo hace de forma exhaustiva, los Estados miembros no podrán volver a legislar en la materia, por lo que, en cuanto sus efectos, la competencia que inicialmente era compartida termina por tener los mismos efectos jurídicos que las competencias exclusivas. Por otro lado, y es el elemento fundamental, la diferencia principal es anterior a la intervención de la UE y radica en el examen previo que habrá de realizarse desde el prisma del principio de subsidiaridad, para determinar si la Unión está realmente llamada a actuar, ya que ésta sólo podrá hacerlo si la acción pretendida es más eficaz que la estatal, es necesaria y goza de cierta supranacionalidad.⁵²¹

⁵²⁰ *Idem.*, p. 75.

⁵²¹ *Cfr.* MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, pp. 158-161.

- Competencias de apoyo, coordinación y complemento. En estos ámbitos, la acción de la UE es complementaria de los Estados miembros y de fomento de la cooperación. De acuerdo al artículo 6 del TFUE, “La Unión dispondrá de competencias para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: a) la protección y mejora de la salud humana; b) la industria; c) la cultura; d) el turismo; e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; f) la protección civil; g) la cooperación administrativa.”

Estas competencias que se pueden denominar complementarias, diferentes a las exclusivas y compartidas, fue un nuevo tipo de competencia que las modificaciones introducidas desde el Tratado de Maastricht obligaron incluirlas. Según este tipo de competencias, su ejercicio por la UE no priva en lo sustancial a los Estados de ninguna atribución. La competencia queda, en todo caso, en manos de los Estados, y la Unión tan solo puede actuar de modo complementario, en calidad de apoyo.⁵²²

- Otras competencias. El Tratado enuncia otras competencias de tanta importancia que no ha querido subsumir en ninguna. Se trata de la política de coordinación económica y de empleo. Otra política que no se adapta a la categorización es la Política Exterior y de Seguridad Común y, vinculada a ella, la Política Común de Seguridad y Defensa. Además, el TUE incluye normas específicas para el ejercicio de las competencias en materia de acción exterior y defensa (artículo del 21 a 46 del TFUE).
- Competencias implícitas o evolutivas. Según la doctrina de los *poderes implícitos* se admite que una OIG, además de las competencias expresamente atribuidas, puede disponer de las competencias que sea necesarias, incluso nuevas, para la realización de los objetivos fijados por

⁵²² *Idem.*, p. 163.

el Tratado Constitutivo, o que sean esenciales al ejercicio de las funciones asignadas a la Organización. En el caso de la UE, cuyo proceso de integración tiene un carácter dinámico y evolutivo, los Estados, desde la fundación misma de las Comunidades Europeas, regularon un procedimiento que permite superar la rigidez de la atribución de competencias limitadas, y alcanzar los objetivos de los Tratados y desarrollar todas sus potencialidades en los casos en que no se hubiera previsto competencia de la Unión o ésta fuera insuficiente. Pues la Unión debe lograr los objetivos que los Estados le han marcado y para ello estará dotada de todos los medios necesarios.⁵²³ Al respecto, el artículo 3.6 del TUE establece que “La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.” Por su parte, el artículo 3.52 del TFUE dice a la letra: “Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.”

Como ya se indicó, los tipos de competencias y los ámbitos en los que se pueden ejercer no aparecían o no se precisaban en los Tratados anteriores, si bien eran contenidos y utilizados por la doctrina y por el Tribunal de Justicia en sus sentencias. Además, Cabe señalar que la delimitación de competencias entre los Estados miembros y la UE se extiende tal cual hacia el interior de aquellos Estados miembros que estén estructurados en regiones con competencias legislativas. Todos los Estados miembros atribuyen las mismas competencias y

⁵²³ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones... op. cit.*, pp. 73-74.

éstas pueden proceder de los poderes centrales o regionales. Atentaría a las bases mismas del sistema de integración si los Estados estructurados en regiones con competencias legislativas no cedieran las mismas competencias. Los derechos y las obligaciones no serían los mismos.⁵²⁴

Por otro lado, el ejercicio que la UE haga de las competencias que le han sido atribuidas, será diferente según su tipo: exclusivas o compartidas. En las competencias exclusivas, la UE tiene la obligación de actuar y las acompañan dos principios: el de proporcionalidad y el de suficiencia de medios. Ambos principios tienen cobertura general al abarcar a todos los tipos de competencias, ya sean exclusivas o compartidas o de complemento o fomento. El principio de proporcionalidad sirve para supervisar y cuidar los efectos que produzca la acción de la competencia respectiva sobre los ciudadanos, los operadores económicos y los propios Estados miembros.⁵²⁵ Al respecto, el artículo 5.4 del TUE a la letra dice: “En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad.”⁵²⁶ Por su parte, el principio de suficiencia de medios establece que la UE tiene derecho a dotarse de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos. En este sentido, el artículo 3.6 del TUE señala que: “La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.”

Es importante reiterar la distinción entre las competencias exclusivas y las compartidas, porque su categorización es capital en el funcionamiento cotidiano de las instituciones comunitarias, en tanto que la forma y funcionamiento de su intervención depende del tipo de la competencia. En primer lugar, si las

⁵²⁴ *Ídem.*, p. 72.

⁵²⁵ *Ídem.*, p. 78.

⁵²⁶ Cfr. “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad”. En MANGAS MARTÍN, A. *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la UE*. 16ª ed., Tecnos, España, 2012. pp. 320-324.

competencias son exclusivas, las instituciones comunitarias tienen la obligación de actuar, pero en las competencias compartidas su intervención dependerá de la presencia de los criterios de eficacia, necesidad y supranacionalidad, exigidos por el principio de subsidiariedad. En segundo lugar, las competencias comunitarias exclusivas excluyen toda intervención de los Estados miembros, salvo que exista habilitación expresa *ad hoc*; pero en las compartidas, si las instituciones comunitarias no actúan, permiten la intervención de los Estados miembros. En tercer lugar, las competencias exclusivas, a diferencia de las compartidas, otorgan a las instituciones comunitarias plenitud de medios de actuación, lo cual no quiere decir que no estén sometidas al principio de proporcionalidad y de suficiencia de medios.⁵²⁷

A manera de epilogo sobre el tema de las competencias entre la UE y los Estados miembros, dejaríamos para la reflexión la siguiente propuesta, o provocación, que ha hecho Felipe González, en el marco de la actual crisis de la eurozona: “Considero que, más allá o más acá del debate institucional -que debería haber sido terminado con la puesta en marcha del Tratado de Lisboa-, tenemos pendiente otro debate, que será entendido con dificultad por los europeístas de toda la vida. Tenemos que tomarnos en serio el principio de subsidiariedad. La Europa de los veintisiete no puede funcionar como la Europa de los diez, de los doce, o de los quince. Y no se trata solamente de un problema de equilibrio o de juegos institucionales...Las instituciones están bastante bien diseñadas. El problema reside en la redistribución de competencias desde el punto de vista de la relevancia del poder europeo para los ciudadanos y para el mundo.” Agrega González, “Por tanto, tenemos que reducir las competencias que atribuimos a Bruselas y que puedan ser devueltas a otros niveles de poder, de acuerdo con la estructura de cada Estado miembro.” Y concluye afirmando: “Sé que nado a contracorriente, pero creo que el acervo comunitario merece ser

⁵²⁷ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, pp. 151-152.

revisado para salvar a Europa de la crisis, no para abandonar lo que se ha conseguido. En el Tratado de la Unión ya se planteó, proponiendo que al tiempo que se profundizaba en la construcción europea se aplicara la subsidiaridad.⁵²⁸

7.2. La territorialidad y la Unión Europea

Cuando se abordó el tema del territorio como una variable básicas del Estado, se precisó que el territorio estatal es el espacio físico o base material donde se asienta una población políticamente integrada, que reivindica dicho espacio como propio y cuyos alcances jurisdiccionales están definidos por los límites fronterizos. De tal forma, El territorio es el ámbito espacial de competencia de la organización estatal, como elemento formador e integrador de esa organización y actúa directamente sobre ella, en cuanto a que condiciona a la comunidad unificada que integra al Estado. Además, en el Estado moderno o Estado soberano es la misma comunidad políticamente organizada la que se da, a sí misma, una ordenación jurídica.

Por otro lado, se ha destacado que el Estado es el actor más importante de las relaciones internacionales, pero ha sido el promotor, por múltiples razones, de la constitución de las OIG, que aunque son actores derivados de los propios Estados han adquirido, frente a sus miembros, el mínimo de autonomía necesaria para tener una presencia y actividad relevante en la estructuración y funcionamiento de la sociedad internacional. En este marco tenemos una pluralidad de organizaciones internacionales intergubernamentales, que cumplen con los requisitos de la definición genérica de actor internacional, como es el caso de la misma Unión Europea.

⁵²⁸ GONZÁLEZ, Felipe. *Mi idea de Europa*. Ed. RBA Libros. España, 2010, pp. 33-34.

Si bien, el Estado es el único actor internacional que requiere como condición *sine qua non* para su existencia de la variable del territorio, en el caso de las OIG de integración regional y, en particular, de la Unión Europea, el factor de la *territorialidad* es fundamental para su existencia funcional y, por tanto, para su desarrollo. Aquí hay que precisar que la *territorialidad* es el primer elemento de la estatalidad, pero que en el caso de las OIG de integración regional y dependiendo del grado de profundización del proceso de integración de que se trate, la *territorialidad* estatal se desdobra y proyecta hacia la totalidad de los Estados miembros, presentándose el fenómeno que vamos a denominar como “trans-estatalización”; o sea, abarca el espacio territorial de todos los Estados miembros, de acuerdo a la interacción de las acciones comunitarias.

Entendemos por territorialidad el fenómeno que, como primer elemento de la estatalidad, involucra condiciones de existencia de una comunidad humana que organiza el poder político para regular su convivencia en un territorio que ocupa de manera permanente. En este sentido, la territorialidad se construye históricamente a partir de tres factores: en primer lugar, la comunidad políticamente integrada hace propio y exclusivo ese medio espacial para su usufructo y sobrevivencia, lo que influye en la dinámica, por un lado, de las relaciones sociales internas (economía, política, cultura, instituciones, etc.) y, por otro lado, de las relaciones externas con otras comunidades vecinas; en segundo lugar, las condiciones de existencia física espacial de una población que se identifica con un medio geográfico genera rasgos culturales de pertenencia, e incluso simbolismos de identidad y espirituales que contribuyen a la formación de sentimientos nacionales; y, en tercer lugar, sobre el ámbito espacial que se ocupa se fincan normas que regulan la relación entre el medio físico y los habitantes, como las ventajas o limitaciones que comporta poseer una determinada nacionalidad o ciudadanía, así como la relación entre los derechos y deberes exigibles a las personas en un espacio demarcado, para el que rige un determinado ordenamiento.⁵²⁹

⁵²⁹ Cfr. ZOIDO NARANJO, Florencio “Territorialidad y gobierno del territorio. Hacia una nueva cultura política” Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla p. 12.

El tema de la territorialidad se ha venido debatiendo a nivel internacional con especial insistencia en las últimas décadas, en relación con las necesidades de promover políticas de desarrollo sustentable, planeación y ordenamiento territorial frente a los graves problemas de desequilibrios ecológicos, como el calentamiento global, el efecto invernadero, la disminución de la capa de ozono, etc. Se ha venido tratando de dar respuestas a los problemas climáticos globales con iniciativas multilaterales (Río, Kioto), pero los resultados a la fecha son poco halagüeños, principalmente por la resistencia a participar y comprometerse a implementar algunas medida con decisión por parte de algunos países importantes, como Estados Unidos y China.

Sin soslayar la importancia de los problemas climáticos, lo que nos interesa abordar sobre el tema de la territorialidad para nuestro estudio, se centra en dos interrogantes: ¿El proceso de integración europeo ha favorecido un cambio del principio de soberanía territorial (que reivindica el Estado moderno como una condición *sine qua non* de su existencia), a partir de las instituciones y ámbitos comunitarios que requieren de un esquema de trans-estatalización para lograr sus fine y objetivos? Y ¿Cuenta la Unión Europea con los medios y mecanismos o instrumentos para construir una territorialidad comunitaria, de conformidad a los tres factores que se han considerado para la construcción de la territorialidad, como primer elemento de la estatalidad?

Respecto a la primera interrogante, la respuesta es afirmativa, ya que consideramos que desde la constitución de las comunidades europeas se reconoce, en sus Tratados fundacionales de 1951 y 1957, la necesidad de trascender tanto una concepción de la soberanía considerada clásica, como una

Consultado en [nuevaculturadelterritorio.filesWordpress.com/.../zoido](http://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/.../zoido). Y DEMATTEIS, G. Y GOVERNA, F.: "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, Murcia, España, 2005, p. 33.

perspectiva de cooperación internacional tradicional, para poder impulsar un proyecto, inicialmente, de integración económica regional, que requería de acuerdos políticos sustantivos para construir una OIG diferente a todas las existentes hasta ese momento, ya que para lograr sus fines y objetivos era necesario dotarla de los órganos y competencias elementales que garantizaran su funcionamiento y viabilidad. Órganos y competencias que se concretizaran en las instituciones y ámbitos comunitarios, dando lugar a la “supranacionalidad” como fenómeno político-jurídico específico de la integración europea.⁵³⁰

En este sentido, la Unión Europea ha contribuido, utilizando un término de Holsti, a la “domesticación de la soberanía”, en su concepción más tradicional y clásica de una soberanía univoca, inmutables y ahistórica, que otorga supuestamente “poder absoluto” a los Estados para hacer y deshacer lo que les venga en gana, que se resume en la concepción hegeliana de la “soberanía imperialista”, que sostuvo y se le revirtió a la propia Europa en las dos conflagraciones mundiales.⁵³¹ Esta “domesticación de la soberanía” del Estado europeo comprometido con el proyecto de integración tiene, a su vez, un impacto directo en la configuración tradicional de la organización internacional intergubernamental, en la medida en que permite construir una nueva modalidad de OIG que se distingue del resto, por la naturaleza y volumen de las competencias que ejerce, cuya titularidad soberana pertenece a los Estados miembros, pero ellos han decidido, de manera voluntaria, atribuir su ejercicio a la OIG para revestirla de los medios e instrumentos de capacidad funcional y jurídica de acción transnacional.

Los Tratados de Lisboa y toda la legislación de la Unión Europea que los acompaña reconocen (como lo hicieron los Tratados Constitutivos de las Comunidades que los antecedieron) la existencia de un espacio territorial

⁵³⁰ Cfr. MOGILEVICH DUBIN, Adolfo. *La comunidad supranacional*. Ed. Andrés Bello, Chile 1972, p. 16.

⁵³¹ El proyecto de las comunidades europeas se percibió desde su origen como una medida para controlar los excesos del Estado soberano en Europa, especialmente “su propensión al conflicto violento y la incapacidad del sistema internacional para evitar esa propensión.” WEILER, Joseph. *Europa, fin de siglo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1995, p. 184.

compartido, el denominado *espacio común*, sobre el cual la UE ejerce sus funciones. Sin embargo, sería un grave error considerar dicho espacio territorial como soberano de la Unión Europea. Cada uno de los 27 territorios de los Estados miembros (28 con el próximo ingreso de Croacia) se mantiene en el marco de la soberanía de cada Estado respectivo.

Sin embargo, los Estados miembros han aceptado flexibilizar el ejercicio de su plena soberanía sobre sus propios territorios, concediendo a las instancias comunitarias capacidades de acción sobre determinados ámbitos específicos que impactan la territorialidad individual de cada Estado miembro, pero trascendiéndola por el efecto mismo del carácter trans-estatal de la acción comunitaria, construyendo una territorialidad que no es la suma de las 27 territorios estatales, sino una territorialidad única producto de la “transestatalización, que hace posible que la jurisdicción de la Unión Europea abarque un espacio geográfico único, que se ha cohesionado en el proyecto mismo de integración regional, donde operan las políticas y acciones comunitarias. Por lo tanto, se ha logrado construir una territorialidad común.

Actualmente, la UE opera en un espacio territorial compartido de 4 324 782 kilómetros cuadrados, con una población de 500 millones de habitantes, integrados en el mayor mercado común del mundo, conformado por 27 países, donde prevalecen cuatro libertades sustantivas: libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Además, la UE representa en la actualidad, aún con la crisis económica de algunos países de la eurozona, el 30%, aproximadamente, del PIB mundial, y ya comparten 17 Estados miembros una moneda única que, a pesar de que la eurozona está atravesando por serios problemas, se ha venido posicionando a nivel regional y mundial.

Los avances en lo económico y en lo social se han sustentado en sólidas instituciones (producto de intensas negociaciones intergubernamentales), que bajo esquemas comunitarios funcionales, ha conducido en el tiempo a la

generación de ámbitos de integración política, entre los que destaca la elección del Parlamento Europeo en 1979, además de todos aquellos que se han ido impulsando con las reformas de los Tratados europeos de 1986 al 2009: la Acta Única Europea 1986, Tratado de Maastricht 1992, Tratado de Ámsterdam 1997, Tratado de Niza 2001 y el actual Tratado de Lisboa, vigente a partir del 1 de diciembre de 2009. Así, de manera paralela a la estrategia de profundización económica y política, la UE ha mantenido la política de la ampliación, cuyos efectos cuantitativos son por sí evidentes, al pasar de los seis Estados fundadores, que suscribieron los Tratados de Roma en 1957, a 27 Estados a la fecha. El siguiente cuadro habla por sí sólo del impacto que las ampliaciones en cuanto a indicadores básicos y su relevancia con respecto al mundo.

Año	Núm. de Países	Población millones	Territorio en Km.² millones	PIB % mundial
1957	6	184.8	1.11	15.7
1973	9	273.7	1.53	15.6
1981	10	288.1	1.66	18.8
1986	12	338.6	2.26	20.3
1990*	12+	343.7	2.37	19.9
1995	15	372.6	3.24	20.2
2004	25	456.2	3.98	30.9
2007	27	494.6	4.35	30.0
2013*	28	500.0	4.41	30.0

*La unificación de las dos alemanias

**Contempla el ingreso de Croacia.

No obstante las resistencias soberanistas por parte de algunos Estados miembros por mantener pleno control sobre su territorio, ha existido interés tanto de la UE como del Consejo de Europa, por incidir y promover un ordenamiento territorial del espacio común.⁵³² Al respecto, destacan los trabajos de la Comisión Europea y el Comité de Regiones, que han hecho explícito el objetivo general del “desarrollo territorial equilibrado y sostenible”, basado en los principios de subsidiariedad, participación y planificación, promoviéndolo a través de diversas estrategias como la cohesión territorial a nivel regional, el policentrismo, la accesibilidad equivalente y una mayor integración campo-ciudad. Los resultados se han concretizado en la construcción de redes transeuropeas, programas transfronterizos y en otras muchas intervenciones en pro de un mejor orden territorial. En este marco destaca el buen destino de los fondos estructurales, fundamentalmente de dos Fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (en particular para el desarrollo de infraestructuras y medio ambiente). Ambos han servido para realizar multitud de actuaciones puntuales de articulación y cohesión territorial, concertadas en su realización y financiación entre municipios, regiones y Estados, a través de los Planes de Desarrollo Regional.⁵³³

A pesar de que con la puesta en marcha de la Agenda Territorial en 2007 se ha avanzado en una mayor flexibilidad de la territorialidad común, falta camino por recorrer, ya que se mantienen dificultades entre los Estados miembros, como en el caso de la implantación de la Euro-orden y las frecuentes tensiones que se producen entre Estados ante casos de extradición; situaciones en las que la

⁵³² Se reconoce el valor pionero del Consejo de Europa, concretamente la Conferencia Europea de Ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT), como la Carta Europea de Ordenación del Territorio, los Principios Directores (CEMAT, 2000), y el Esquema de Ordenación del Territorio Europeo (Consejo de Europa, 1991). *Cfr.* ZOIDO NARANJO, Florencio. *Op. cit.*, p. 22.

⁵³³ Entre los primeros documentos destacan la Estrategia Territorial Europea (CE, 1999), los programas Europa 2000 (CE, 1991) y Europa 2000+ (CE, 1994a), los estudios sobre regiones transnacionales y los realizados en pro de una mayor homologación de esta práctica política en el conjunto de los países miembros (CE, 1994b y 1995). *Cfr. Idem.*

prevalencia de los ordenamientos nacionales sigue presentándolos como posibles transgresiones de la territorialidad estatal. Pero el hecho de seguir promoviendo la cooperación judicial en los diferentes ámbitos del derecho, favorece la flexibilización territorial; como por ejemplo el llamado “Programa de Estocolmo” para el periodo 2010-2014, adoptado por el Consejo Europeo en mayo del 2010, el cual define las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” (de conformidad con el artículo 68 del TFUE), que debe ser ante todo un espacio único abierto y seguro que proteja al ciudadano.⁵³⁴

En el contexto de los ámbitos e instituciones comunitarias que requieren de un esquema de trans-estatalización para lograr sus fines y objetivos, consideramos que el TJUE cumple un papel particularmente estratégico en la configuración de la territorialidad de la UE, ya que junto al ejercicio de funciones estrictamente jurisdiccionales, que en los ordenamientos jurídicos nacionales incumben a los tribunales ordinarios, el TJUE goza de una verdadera jurisdicción constitucional de alcance espacial total, en cuanto se pronuncia sobre conflictos de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados, las instituciones entre sí e incluso tiene una especie de recurso previo de constitucionalidad para que dictamine sobre la compatibilidad con los Tratados de las obligaciones internacionales que la UE prevea contraer. Ante este amplio abanico de competencias, los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros -allá donde existen- se sienten, en cierto modo, parcialmente privados de su posición de monopolio en el control de constitucionalidad.⁵³⁵

Por otro lado, en las políticas, proyectos y programas sobre la territorialidad común intervienen la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, instituciones que se apoyan en el Comité de las Regiones (CdR), en su carácter de órgano

⁵³⁴ Cfr. MICHINEL ÁLVAREZ, Miguel-Ángel. “La cooperación judicial en materia civil en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”. En SANCHEZ RAMOS, Belén. (Editora). *La Unión Europea como actor global*. Ed. Tirant, Universidad de Vigo, España, 2012, pp. 269-270.

⁵³⁵ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de... op. cit.* p. 13

consultivo de la UE.⁵³⁶ Este Comité debe ser consultado por las tres instituciones comunitarias referidas, en los casos previstos en el artículo 307 del TFUE. La consulta es obligatoria en los siguientes ámbitos, registrados en el TFUE: transportes (arts. 91 y 100), política de empleo (arts. 148 y 149), política social (art. 153), fondo social europeo (art. 164), educación (art. 165.4), formación profesional (art. 166.4), cultura (art. 167.5), salud pública (art. 168), redes transeuropeas (art. 172), cohesión económica, social y territorial (art. 175, 177, y 178), medio ambiente (art. 192) y energía (art. 193). Los dictámenes que el CdR tiene que entregar a la institución que lo solicite, son elaborados por comisiones especializadas que integra la propia CdR.⁵³⁷

En esta línea de políticas, proyectos y programas destaca la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (TA2020), que se dio a conocer en mayo de 2011 por los Ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial, en cooperación con la Comisión Europea y con el aval del CdR. Consideramos que esta Agenda, por un lado, sintetiza la respuesta afirmativa de nuestra primera interrogante, en cuanto a que el proceso de integración europeo ha favorecido un cambio del principio de soberanía territorial clásico, a partir de las instituciones y ámbitos comunitarios que requieren de un esquema de trans-estatalización para lograr sus fine y objetivos; y, por otro lado, nos brinda elementos sustantivos para sostener una respuesta afirmativa respecto a la segunda interrogante que nos formulamos, ya que la Unión Europea si cuenta con los medios y mecanismos para construir una territorialidad comunitaria.

⁵³⁶ El Comité de las Regiones se crea en el marco del Tratado de Maastricht como un órgano consultivo privativo de la Comunidad Europea.

⁵³⁷ En la actualidad, el CdR cuenta con seis comisiones especializadas: de Política de Cohesión Territorial; de Política Económica y Social; de Desarrollo Sostenible; de Educación, Juventud, Cultura e Investigación; de Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía; de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores; y de Recursos Naturales. CACHO SANCHEZ, Yaelle, “Los órganos consultivos de la Unión”, en ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Directora), *Instituciones de la Unión Europea*, Ed. Tirant Lo Blanch, España, 2012, pp. 204-205

La TA2020 está estructurada en cuatro apartados y un total de 71 numerales. Los apartados son los siguientes:⁵³⁸

I. La cohesión territorial es un objetivo común para un estado más armónico y equilibrado de Europa (los primeros 13 numerales). Aquí se hace hincapié en la importancia de fomentar la cohesión territorial como un objetivo expreso incorporado en los artículos 174 y 175 del TFUE, lo que permitirá afrontar los desafíos para ayudar a liberar el potencial del territorio a nivel local, regional, nacional y del espacio común de la UE. Además, la cohesión territorial se basa en los principios de coordinación horizontal, en la formulación de las políticas de desarrollo del área funcional e integrada y en la aplicación del principio de subsidiariedad a través de un enfoque de políticas de múltiples niveles.

II. Desafíos y potencialidades para el desarrollo territorial (numerales del 14 al 23). En este apartado se hace referencia a los principales retos: las amenazas a una mayor exposición a la globalización en el contexto de la crisis económica internacional, puede traer importantes consecuencias territoriales a nivel europeo, nacional, regional y local; las estrategias de profundización y ampliación se enfrentan a factores internos tales como las regiones administrativas divididas por las fronteras y las diferencias en la disciplina fiscal y los compromisos entre los Estados miembros, por lo que cambios en una parte de la UE puede tener efectos en otras partes, debido a la creciente interdependencia de las regiones; la división centro-periférica está calladamente presente, incluso en la escala nacional, por lo que la cohesión en las fronteras exteriores es crucial, ya que las desigualdades y diferencias en materia jurídica, social y en los sistemas políticos tienen consecuencias sobre todo en cuanto a la migración y el comercio; los cambios demográficos y sociales territorialmente distintos y la segregación

⁵³⁸ Cfr. *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020*.

de los grupos vulnerables; y el cambio climático y los riesgos ambientales, cuyos impactos son geográficamente diversos.

III. Prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea (numerales del 24 al 38). Se establecen seis prioridades territoriales: 1) Promover un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado; 2) Fomentar el desarrollo integrado en las ciudades, las regiones rurales y zonas específicas; 3) La integración territorial en regiones funcionales transfronterizas e internacional (se refiere entre los Estados miembros); 4) Asegurar la competitividad global de las regiones sobre la base de fuertes economías locales; 5) Mejorar la conectividad territorial para los individuos, comunidades y empresas; y 6) La gestión y la conexión de los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones.

IV. Hacer de la cohesión territorial una realidad (numerales del 39 al 71). En este último apartado se hace referencia, en primer lugar, a los mecanismos de gestión y ejecución, reconociendo que los instrumentos de aplicación y las competencias están en manos de las instituciones de la UE, los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y los actores privados; en segundo lugar, a la coordinación territorial de las políticas, donde se reconoce la importancia de la dimensión de la cohesión territorial y la coordinación de la UE y las políticas sectoriales nacionales, como principios rectores en la promoción territorial; en tercer lugar, a los mecanismos de cohesión territorial de aplicación, donde se solicita a las instituciones de la UE y a los Estados miembros mayor cooperación territorial y que, cuando participen en el diseño e implementación de políticas, tengan en cuenta los principios de la TA2020 y los compartan con los grupos de interés y en la red; y en cuarto lugar, a las directrices para acciones futuras, donde se reitera la petición a las instituciones de la UE y particularmente a las próximas Presidencias (hasta la que le corresponde a

Eslovaquia en el 2016), para que apoyen la aplicación de la TA2020 con las herramientas y acciones adecuadas.

Como se señaló, la TA2020 nos brinda elementos sustantivos para responder también afirmativamente a la segunda interrogante que nos formulamos, ya que la Unión Europea si cuenta con los medios y mecanismos para construir una territorialidad comunitaria, de conformidad a los tres factores que se han considerado para la construcción de la territorialidad, como primer elemento de la estatalidad. Pero obvio que los factores se ajustan o adecuan a lo que podemos interpretar como que la territorialidad comunitaria o del espacio común es el elemento base de la trans-estatalización de la Unión Europea. En este sentido, la territorialidad comunitaria se ha venido trans-estatalizando conforme ha avanzado la profundización de la UE. El desarrollo de la integración económica ha experimentado un proceso de mutación política que ha implicado ampliar el horizonte de la integración en ámbitos cada vez más sensibles en cuanto a los “recelos soberanistas”, como son: moneda, justicia, policía, política exterior y defensa.

En este contexto, el espacio común europeo le ha dado sentido a una territorialidad comunitaria que recrea, guardando las diferencias y especificidades particulares, los tres factores de la territorialidad estatal, pero obvio en los límites impuestos por el nivel y alcance de las competencias que la UE tiene atribuidas. Respecto al primer factor, la UE despliega sus políticas y acciones en el espacio común que integra los territorios de los Estados miembros, cuyo usufructo lo comparten todos los habitantes de la Unión, lo que influye en la dinámica, por un lado, de las relaciones sociales comunitarias (economía, política, cultura, instituciones, etc.) y, por otro lado, de las relaciones externas que promueve tanto la UE como un todo, como las individuales que realiza cada Estado miembro.

La actual geografía política de la UE es el resultado histórico de múltiples particularismos (mini Estados de origen medieval, enclaves territoriales, proliferación de regiones y estados multiétnicos y plurinacionales, complejas situaciones heredadas como la de Gibraltar, etc.), donde la convivencia pacífica entre los Estados miembros ha estimulado un entendimiento más abierto y flexible sobre un territorio compartido, sustentado en una ciudadanía compartida, en la similitud efectiva de derechos y deberes.⁵³⁹ Esta concepción de la territorialidad comunitaria está fructificando y la propia profundización de la integración regional favorecerá la plena trans-estatalización territorial.

En relación con el segundo factor, el proceso de integración ha favorecido el desarrollo de pertenencia de las poblaciones de los Estado miembros, que además de su identidad territorial-nacional, han ido adquiriendo conciencia de su pertenencia a Europea, como un agregado de distinción por ser sus Estados miembros parte de un proyecto que ha promovido iniciativas y políticas comunitarias concretas sobre ciudadanía europea; pretendiendo, entre otros objetivos, que las condiciones de existencia física espacial de las poblaciones se identifiquen con un espacio común que comparte la denominada cultura occidental, la cual genera sentimientos de pertenencia e, incluso, simbolismos de identidad europea.

Sin embargo, cabe señalar que el TUE exige el respeto a la identidad nacional y no hace referencia a una identidad europea en cuanto tal; aunque el propósito de avanzar en la profundización de la integración conlleve a fomentar los elementos que unen y singularizan a los europeos frente a otros continentes. No se contempla una identidad europea que deba respetarse y protegerse, pero sí una identidad nacional de Estados europeos que debe ser respetada. En sentido estricto, como señala Mangas, el pueblo es un elemento constitutivo propio de cada Estado miembro y no es un elemento constitutivo de la UE. Además, el respeto a la identidad comporta el respeto a las funciones esenciales del Estado

⁵³⁹ Cfr. ZOIDO NARANJO, Florencio, *op. cit.*, p. 22.

para garantizar su integridad territorial y seguridad nacional. La UE no es posible sin Estados soberanos que asuman, entre otras funciones, el compromiso de garantizar la seguridad de su territorio; es decir, que creen y aseguren las condiciones de paz y de justicia, los derechos y libertades de las personas para ser ejercidos, garantizando el cumplimiento del derecho.⁵⁴⁰

Por lo que toca al tercer factor, es donde adquiere mayor presencia la UE, porque es el que se refiere al impacto jurídico de la legislación comunitaria, la cual incide directa o indirectamente en la relación entre el medio físico y los habitantes, como son las ventajas que comporta poseer una determinada ciudadanía europea, así como las relación entre los derechos y deberes exigibles a las personas en un espacio demarcado, para el que rige un determinado ordenamiento. En este marco, una aportación significativa de la Unión Europea a la trans-estatalidad territorial es el sustento que tiene la política comunitaria en un conjunto de valores y principios de cuño europeo, que establecen parámetros bien definidos de una cultura política y social que se ha institucionalizado, donde los principios y valores han sido elevados a rango condicionante para ser miembro de la UE. Nos referimos, entre otros aspectos, al apoyo del respeto a los derechos humanos; a la mejora de la democracia; a la supresión de las fronteras intracomunitarias para la circulación de mercancías y personas (mercado común y unitario y acuerdos Schengen); a la creación de una ciudadanía europea; y a los alcances jurisdiccionales del TJUE. El conjunto de estos aspectos expresan las aspiraciones y los avances para conseguir una base similar de derechos y deberes en todos los Estados miembros de la UE, cuyas líneas de actuación promuevan un entendimiento interno más abierto y flexible de la territorialidad comunitaria.⁵⁴¹

En resumen, estimamos que las instituciones comunitarias que intervienen en las políticas, proyectos y programas sobre la territorialidad común (la Comisión,

⁵⁴⁰ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones...* op. cit., p. 56.

⁵⁴¹ Cfr. ZOIDO NARANJO, Florencio, op. cit., p. 22.

el Consejo y el Parlamento Europeo, así como el Comité de las Regiones), tienen la responsabilidad de promover frente a los Estados y regiones una mayor cohesión territorial y una mejor articulación espacial de la UE como un todo, dándole rumbo claro a la plena “trans-estatalización” del espacio común.

7.3. La población y su ciudadanía

Cuando se abordó el tema la población estatal como una variable básicas del Estado, se precisó que la colectividad humana que alcanza el grado de *comunidad* y que se identifica en términos de pueblo o nación, cuya conciencia de pertenencia y, por tanto, de diferenciación, integración y organización política, la convierte tanto en el ente que le otorga significación y relevancia al Estado, como en centro de imputación de las funciones del mismo Estado. Lo que nos interesa rescatar de este planteamiento son dos ideas: por un lado, la de población en cuanto base de la comunidad humana que se organiza políticamente en un territorio determinado para dar origen al Estado; y, por otro lado, la de *comunidad*, para precisar el contexto en el que surge y se desarrolla el *ciudadano*; o sea, las personas que integran dicha comunidad. El objetivo de rescatar estas dos ideas es el de transpolar los fenómenos de población-comunidad y comunidad-ciudadano del ámbito de la estatalidad tradicional, a la experiencia de las políticas e iniciativas de la UE en la construcción de lo que denominaremos “ciudadanía comunitaria europea”. Aquí surge dos preguntas obligadas: ¿Qué modalidad adoptan las variables de la población en la formación y mantenimiento de la Unión Europea? Y ¿Qué modalidad adopta el binomio tradicional estatal comunidad-ciudadano en el caso de la construcción de la “ciudadanía comunitaria europea”?

Para responder a estas interrogante, retomaremos, en primer lugar, las seis variables que, partiendo del elemento población, intervienen en la formación de la organización estatal; y, en segundo lugar, la definición que hemos propuesto sobre ciudadano o ciudadanía, con el propósito de evaluar en qué grado el proyecto de creación de la ciudadanía comunitaria europea se identifica o se

distancia de los referentes tradicionales de la estatalidad. Iniciaremos con las seis variables. La primera se refiere al tipo de relaciones sociales que tienen un contenido político e inciden en la formación y mantenimiento de la estructura estatal, o sea, relaciones político-sociales. Para el caso de la UE, el tipo de relaciones sociales originarias de la que surge la formalización y mantenimiento del proceso de integración regional son las relaciones político-diplomáticas; o sea, las relaciones oficiales entre los Estados miembros de la Unión, los cuales, a partir del principio de la cooperación internacional, deciden crear, desarrollar y mantener una OIG, de conformidad con los principios y procedimientos regulados por el Derecho Internacional. Por lo tanto, la UE es un sujeto internacional secundario, cuyos objetivos están delimitados por los acuerdos negociados entre Estados soberanos, que atribuyen facultades a la OIG a través de los Tratados correspondientes. Por lo tanto, a diferencia de la comunidad humana que logra constituir la unidad cultural Estado, alcanzando así el grado de comunidad política, en el caso de la UE será la comunidad política de cada Estado miembro, que a través de los parlamentos nacionales y con base en el principio de representación democrática correspondiente a cada Estado, promoverán una comunidad ampliada, derivada, para dar forma y funcionalidad a una organización intergubernamental con autonomía relativa, que adquiere su dinámica propia, y ha avanzado en la organización de un “poder político comunitario”, como un todo unitario, que hace única a la UE, diferenciándola del perfil clásico o tradicional de las OIG. En este sentido, con base en el proceso de profundización de la integración regional europea, que ha trascendido el objetivo puramente económico de un mercado común (y en el caso del eurogrupo de una moneda común), hacia objetivos más ambicioso de integración social y política, se han estado estimulando nuevos espacios de entendimiento tanto entre los Estados miembros como entre las sociedades de cada uno de ellos, legitimando la formación de una comunidad política trans-estatalizada, cuyos miembros adoptan la “actitud subjetiva” de formar una comunidad “jurídicamente organizada” (Derecho Comunitario).

La segunda variable se refiere a que la comunidad política que da lugar al Estado moderno o soberano, articula los fenómenos de pueblo y nación. En el caso de la UE no se da esta articulación y es difícil que se dé a mediano plazo. De hecho, si vemos por separado los fenómenos de pueblo y nación para evaluar si es posible o no hablar de “pueblo europeo” o “nación europea”, nos encontramos con dos planos con alcances diferentes. Respecto al fenómeno pueblo no encontramos hasta el momento ningún denominador común que nos permita percibir la constitución del “pueblo europeo”,⁵⁴² porque la conciencia de la identidad política común, que es la que cohesiona a las sociedades en pueblos, se ha construido en gran medida a partir de un escenario histórico de siglos de conflictos y guerras entre los diferentes pueblos europeos, coadyuvando a su cohesión nacional particular, pero también generando agravios que se mantienen en muchos casos latentes. En relación con el fenómeno de la nación, que se constituye a partir de la integración cultural que alcanza una comunidad, la cual goza de una capacidad de actuación y relación con otras sociedades a nivel internacional, si encontramos denominadores comunes entre los Estados miembros de la UE, como los antecedentes greco-latinos, el Imperio Romano y el cristianismo que nos llegan hasta la actualidad, así como historias compartidas de sistemas económicos y su internacionalización, aun en el contexto de las guerras intraeuropeas; aspectos todos ellos que podemos englobar en la cosmovisión de la cultura occidental. Es esta cultura compartida por los Estados europeos la que puede ser el basamento de la construcción de una “nación europea”.

La tercera variable es la de los factores que intervienen en el proceso de constitución y mantenimiento de la comunidad política que da lugar al Estado (territorialidad, idioma, etnia, sentimientos de pertenecía e identidad, integración cultural, etc.); No obstante que el espacio común que ha integrado la UE, le ha dado sentido a una territorialidad comunitaria, cuyo usufructo lo comparten todos

⁵⁴² Como señala MANGAS, el pueblo es un elemento constitutivo propio de cada Estado miembro y no es un elemento constitutivo de la UE. Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones... op. cit.*, p. 56.

los habitantes de la Unión, lo que influye en la dinámica de las relaciones sociales comunitarias (economía, política, cultura, instituciones, etc.), se mantiene una geografía política de múltiples particularismos, en donde conviven Estados multiétnicos y plurinacionales. De ahí que desde las instituciones comunitarias se fomente el respeto a la otredad y diferencia, así como a la diversidad cultural y al multiculturalismo. Además, el proceso de integración ha favorecido el desarrollo del sentimiento de pertenencia a Europea por parte de las poblaciones de los Estado miembros, identificándose con un espacio común que comparte la denominada cultura occidental, la cual genera simbolismos de identidad europea. En este sentido, destacan los acuerdos del Consejo Europeo en 1984, reunido en Fontainebleau, donde se creó el Comité *ad-hoc* “La Europa de los Ciudadanos” (o Comité Adonino), el cual propuso los primeros símbolos de la UE: la bandera comunitaria, que fue adoptada oficialmente en 1986, junto al emblema y el himno: la creación del día de Europa (10 de mayo) y su liturgia; el pasaporte único, que ya se había acordado en 1981; y las señalizaciones con el emblema y la bandera en las “fronteras” de la Comunicada Económica Europea.⁵⁴³

La cuarta variable se refiere a la *unidad de sentido* que surge de la comunidad política y se manifiesta como una *unidad relativa de propósitos y de acción* de dicha comunidad para integrar la unidad estatal. Consideramos que esta variable es la que mejor se ajusta a la UE, ya que la voluntad política de los gobernantes de cada Estado miembro fundador, así como de los que se han ido incorporando en las distintas ampliaciones, ha contribuido a la formación de una comunidad política ampliada, derivada, de la que ha surgido una *unidad de sentido* que se comporta como una *unidad relativa de propósitos y de acción* para dar forma y funcionalidad a una organización intergubernamental única, que cuenta con autonomía relativa y ha adquirido su dinámica propia. De acuerdo con Aldecoa y Guinea, en el Tratado de Lisboa “los objetivos de la unión Europea, por primera vez, se listan de forma política, no como ámbitos de actuación común –lo que hacían el TUE y el TCE- sino como la finalidad de una organización política”.

⁵⁴³Cfr. *Ib idem*. p. 141.

Agregan que los “objetivos de la Unión constituyen el proyecto político de la misma y aportan visibilidad. En la medida en que se redactan todos juntos y de forma más comprensible,... los ciudadanos pueden entender mejor para qué existe la UE, cuáles son sus objetivos y ámbitos de actuación para llevarlos a cabo. Constituyen en definitiva el contrato social entre la Unión, sus estados miembros y sus ciudadanos.”⁵⁴⁴

La quinta variable es la de instancias u órganos unificadores del Estado que *deciden y actúen unitariamente*, a nombre de toda la comunidad, para asegurar la realización de sus objetivos y fines. Un aspecto relevante del proceso de integración de la UE es que desde sus orígenes se ha dotado de instancias y órganos comunitarios, algunos de carácter supranacional, alcanzando hoy en día una estructura orgánica compleja y funcional integrada por siete entidades, que aseguran la realización de los objetivos y fines de la Unión: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas (Art.13.1 del TUE). De esta estructura orgánica destacan cuatro instituciones que los Tratados de la Unión les atribuyen poderes y funciones de naturaleza ejecutiva, legislativa y judicial: tres de carácter supranacional (la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia) y una de carácter intergubernamental (el Consejo). Este conjunto conforma la columna vertebral de funciones de gobierno de la UE, llamada *cuadripartismo comunitario*, según la expresión acuñada por Pescatore.⁵⁴⁵ Pero no es un *cuadripartismo equitativo*, ya que mientras que las funciones de naturaleza judicial se atribuyen de forma exclusiva al Tribunal de Justicia, el poder legislativo y el poder ejecutivo son poderes compartidos entre las otras tres instituciones comunitarias. El análisis de la extensión de los poderes que se atribuyen a las instituciones que componen el triángulo político, revela que existe un equilibrio relativo de poderes, caracterizado por un reparto desigual de los poderes

⁵⁴⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, y GUINEA LLORENTE, Mercedes, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Ed. Marcial Pons, España, 2008, pp. 101-102.

⁵⁴⁵ PESCATORE, P. “L’executif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome”. *CDE*. 1978, pp. 387-405. Citado en ORTEGA GÓMEZ, Marta. *La Comisión Europea y el Gobierno de la Unión*, Ed. Marcial Pons, España, 2012, p. 95.

legislativos y ejecutivo, donde no hay una atribución exclusiva e íntegra de ambos poderes a dos órganos, sino que, como se ha dicho, estos se reparten entre tres instituciones.⁵⁴⁶

La sexta y última variable se centra en la forma en que participan en la organización estatal, por un lado, la unidad de la comunidad, como fuente que impulsa el movimiento ascendente de construcción del Estado, de abajo hacia arriba, y, por otro lado, del grupo, instancia u órgano que dirige y hace efectiva dicha unidad y representa la fuente que impulsa el movimiento descendente de construcción del Estado, de arriba hacia abajo. Esta variable representa el principal reto para la UE, en cuanto a su plena legitimización frente a la población de los Estados miembros; o sea frente a los “gobernados”, así como la consolidación de una ciudadanía europea que se asuma realmente como tal. Consideramos que la segunda parte de la variable si la cumple plenamente la UE, ya que cuenta con las instancias y órganos comunitarios que dirigen y hacen efectiva dicha unidad y representan la fuente que impulsa el movimiento descendente de construcción del proceso de integración, de arriba hacia abajo. Pero la UE no cubre la primera parte de la variable, referente a la unidad de la comunidad originaria de la población, que cumple una función sustantiva de base en el proceso de tal organización estatal, al representar la fuente que impulsa el movimiento ascendente de construcción del Estado, de abajo hacia arriba. Por ello, hemos señalado que esta variable representa el principal reto para la UE, ya que su existencia no surge de relaciones político-sociales originales, sino de relaciones político-diplomáticas en su sentido más clásico.

En este sentido, el fenómeno de la ciudadanía como forma en que se condensa el elemento de la población en el proceso de estatalización, no existe como tal en la UE. Sin embargo, ha existido plena conciencia entre los Estados miembros de la Unión de este vacío, por lo que se ha buscado construir desde hace décadas una ciudadanía europea de arriba hacia abajo, donde encuentra

⁵⁴⁶ Cfr. ORTEGA GÓMEZ, Marta, *op. cit.*, pp. 95-96.

cabida nuestra propia definición del concepto de ciudadano o ciudadanía, como el atributo de pertenencia de toda persona a una comunidad política específica, por lo general en el marco de la población de un Estado (pero en este caso sería en el marco de la UE), a la que se le reconocen derechos y obligaciones en un plano de igualdad, de conformidad al usufructo de una nacionalidad (ordenamiento jurídico) que le otorga o reconoce la legislación del lugar donde reside.

A diferencia del proceso histórico natural que condujo en Europa al surgimiento y desarrollo del fenómeno de la ciudadanización, que surge de la comunidad política y es formalizado por las instituciones del Estado, lo que concreta la estatalidad de la población de cualquier país, la Unión Europea ha promovido un proyecto de creación de una “ciudadanía europea” a partir de la profundización de la integración regional, con la expectativa de que la población de los Estados miembros se identifique con dicha profundización, la cual tiende a ir más allá de la integración económica y lograr la unión política.

De hecho, El proceso de integración ha generado, a favor de la población de los Estados miembros, derechos económicos y sociales que las normas comunitarias han ido creando desde su origen, coadyuvando al desarrollo de una “ciudadanía comunitaria”. En relación con el individuo como sujeto de derechos y obligaciones, las Comunidades gozaban de una estructura institucional que respondía a una doble legitimidad, la de los Estados, representados en el Consejo, y la que dimana de los propios ciudadanos, representados en un Parlamento Europeo, elegido desde 1979 por sufragio universal directo. Además, las personas mantenían abiertas las puertas de una cierta protección jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia.⁵⁴⁷

⁵⁴⁷ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.* pp. 9-10. Respecto a la doble legitimidad, Aldecoa y Guinea precisan que es indiscutible la legitimidad que las comunidades europeas encuentran en los Estados miembros que las crean, dado que surgen como organizaciones internacionales. Sin embargo, con la elección al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, se añadió otra legitimidad, la que aportan los ciudadanos con su voto y queda representada en la institución que eligen. Cfr. ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, y GUINEA LLORENTE, Mercedes, *op. cit.*, pp. 97-98.

La primera iniciativa de formalizar una ciudadanía europea se incluyó en el Proyecto de Tratado sobre la UE, adoptado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984 (Proyecto Spinelli), aunque no fue aceptado por los Estados miembros, no obstante que estaban conscientes del desapego existente entre el proceso de integración y la población. Será hasta el Tratado de Maastricht donde la ciudadanía empieza a ocupar un lugar destacado, al grado de constituirse en el objetivo mismo de la integración europea. La creación en Maastricht de la ciudadanía introdujo dos nuevos aspectos que distinguen y hacen única a la UE: primero, crea derechos vinculados al poder en el marco de una UE de carácter político (comunidad política), lo que trasciende el ámbito puramente económico; y segundo, crea una institución jurídica al servicio del ciudadano, en la que se encuadran esos derechos fuera de todo vínculo nacional. En este marco, todos los nacionales de los Estados miembros van a gozar de un vínculo jurídico común que les liga a la UE. En el preámbulo del TUE se establece que los Estados miembros se manifiestan resueltos a crear una ciudadanía común a los nacionales en sus países. Por su parte, el artículo 20 del TFUE proclama que “se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un estado miembro”. También el artículo 9 del TUE reitera parte de ese contenido.⁵⁴⁸

Sin embargo, La atribución de la ciudadanía comunitaria europea a los nacionales de los Estados miembros va a ser de carácter complementario y no sustitutivo de la ciudadanía nacional (art. 20.1 del TFUE y art. 9 del TUE). De esta precisión se derivan las siguientes consecuencias: a) la ciudadanía comunitaria no sustituye a la institución clásica de la ciudadanía estatal (nacionalidad). La ciudadanía comunitaria presupone la ciudadanía de un estado miembro y coexiste con ella. Es una ciudadanía común, pero no exclusiva que se funda sobre el mantenimiento de las nacionalidades estatales; b) se establece un vínculo indisoluble entre nacionalidad de un Estado miembro y ciudadanía comunitaria. La posesión de la nacionalidad de un Estado miembro es una condición *sine qua non*

⁵⁴⁸ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones... op. cit.*, p.142.

para disfrutar de la calidad de ciudadano de la Unión. En contrapartida, si se pierde la condición de nacional de un estado miembro, se pierde automáticamente la ciudadanía comunitaria; c) dado que ninguna norma de la Unión regula la atribución de la nacionalidad, ni la UE tiene la competencia, los Estados miembros consideran que el reconocimiento y concesión de la nacionalidad depende exclusivamente de sus atributos soberanos.⁵⁴⁹

Martín y Pérez de Nanclares señala que el estatuto jurídico de la ciudadanía ha sido un avance significativo, pero no conviene exagerar sus repercusiones sobre la población, ya que, por una parte, no desplaza a la ciudadanía nacional sino que se superpone a ella y, por otra parte, la complementa tan sólo en aspectos muy concretos y parciales como el derecho de libre circulación y residencia, derecho de sufragio activo y pasivo para ciudadanos de Estados miembros residentes en otro Estado en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, derecho de protección diplomática y consular ante autoridades de cualquier Estado miembro, etc. De ahí que los alcances del estatuto de ciudadanía incorporado por el TUE son, en palabras del profesor Liñan Nogueras, la expresión más clara de las serias dificultades de la construcción europea para asumir elementos de indiscutible carácter federalizador. Obviamente los Estados federales si tienen una población propia unida por lazos ciudadanos, que comparte una nacionalidad común.⁵⁵⁰

No obstante estas limitaciones del Estatuto, se debe reconocer su doble objetivo: por un lado, crear nuevos derechos que se ejercen en cualquier Estado miembro; y, por otro lado, extender la esfera nacional de derechos a favor de los nacionales de los otros Estados miembros que se encuentran en el territorio de aquel. Aquí cabe señalar que, por lo general, los derechos de ciudadanía no se tienen respecto de la Unión, sino frente al Estado del que no es nacional. Asimismo, Los derechos de la ciudadanía se reconocen también en la Carta de los Derechos Fundamentales, aprobada en Niza como declaración común en

⁵⁴⁹ *Idem.*, pp. 142-143.

⁵⁵⁰ *Cfr.* MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de...op. cit.*, pp. 49-50.

diciembre del 2000 y de nuevo adoptada en diciembre de 2007 como vinculante tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (título 5, artículos 39-44, pero a lo largo de la Carta se pueden extraer otros derechos de los ciudadanos). Los derechos de la ciudadanía regulados por la Carta no pueden alterar o distorsionar el régimen establecido por los Tratados y su disfrute se regirá por el TFUE.⁵⁵¹

Según Felipe González, desde que se introdujo el concepto de ciudadanía en el TUE se ha avanzado, pero los pasos dados resultan insuficientes para que los ciudadanos del espacio público compartido se sientan atendidos como tales por la Unión. Por ello propone desarrollar una política de proximidad a los ciudadanos, que quieren que sus derechos puedan acompañarlos en sus movimientos por el espacio compartido de la Unión Europea –portabilidad-, tanto en el ámbito de sus derechos sociales, como en los demás, resolviendo incongruencias en su vida civil, laboral o familiar que se producen cuando se desplazan por la Unión Europea.⁵⁵² Agrega González que: “Construir Europa es generar un espacio público que puedan compartir los ciudadanos europeos de los distintos Estados miembros. Esa construcción entraña la de una ciudadanía añadida –que en nada merma la ciudadanía nacional- como un intangible de valor extraordinario, que proporcionaría un sentimiento de pertenencia al espacio común.”⁵⁵³

Los Estados miembros están conscientes, como señala Mangas, de las dificultades que conlleva la aplicación de los preceptos sobre ciudadanía, por lo que el estatuto se mantiene abierto, ya que existe la posibilidad de reconocer otros derechos en función de necesidades nuevas (art. 25 del TFUE). Aquí destaca el valor político de esta institución frente a los nacionalismos que bloquean los proyectos colectivos y se niegan a compartir la diversidad bajo un destino común. Frente a la exclusión y la intolerancia de los nacionalismos (racismo y xenofobia),

⁵⁵¹ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones...* op. cit., p. 144.

⁵⁵² GONZÁLEZ, Felipe. *Mi idea de Europa*, op. cit., p. 19.

⁵⁵³ *Idem.*, p. 25.

la integración cada vez más estrecha entre la población de los Estados miembros ayudará, mediante el respeto y la comprensión mutua, a consolidar la institución de la ciudadanía comunitaria europea.⁵⁵⁴

7.4. La gobernanza multinivel y las competencias compartidas

En el contexto del auge la globalización económica neoliberal, sus apologistas que visualizaban el fin del Estado soberano y la consecuente reducción del elemento gobierno a la mínima actividad de supervisar y proteger el buen funcionamiento de las reglas del libre mercado, estimularon desde los centros académicos de la cuna de las políticas neoliberales (Estados Unidos y Reino Unido) el desarrollo de dos nuevos conceptos desde una perspectiva tecnocrática, el de gobernabilidad y el de gobernanza (governability y governance). El primero se refiere a la estabilidad general a que todo Estado debe aspirar y está ligado a la democracia, por lo que se propone el término compuesto “gobernabilidad democrática”.⁵⁵⁵ Respecto al concepto de gobernanza, que es el que nos interesa, éste se centra en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas al servicio de los actores económicos y sociales que influyen en la toma de decisiones sobre la funcionalidad del mercado.

De acuerdo con Juan Carlos Pereira, la gobernanza es un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos, fundado sobre la participación de la sociedad civil a todos los niveles (nacional, local, regional e internacional). Es decir, el conjunto de mecanismos alternativos de carácter político entre diferentes grupos, redes y

⁵⁵⁴ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones... op. cit.*, p. 158.

⁵⁵⁵ A pesar de que ya es de uso común utilizar el término gobernabilidad democrática, en realidad no es condición *sine qua non* para que se dé la gobernabilidad, la existencia de un régimen democrático. Al respecto, Beatriz STOLOWICZ señala que: “La equiparación que se realiza entre estabilidad (gobernabilidad) y democracia parece olvidar que un sistema democrático y en constante democratización puede ser poco estable, que un sistema estable puede ser antidemocrático y, también, que un sistema corporativo fundado en principios de equidad social, puede obtener su estabilidad más por el hecho mismo de la equidad que por los mecanismos de regulación y control de que dispone.” STOLOWICZ, Beatriz. “Gobernabilidad como dominación conservadora”, en SALINAS, Darío (Coordinador). *Problemas y Perspectivas de la Democracia en América Latina*. Triana Editores, México, 1999, p. 172.

subsistemas susceptibles de hacer posible la acción de gobierno. Desde esta perspectiva, la gobernanza se define como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo el equilibrio entre el Estado, la organización civil y la economía de mercado.⁵⁵⁶

La necesidad de la gobernanza estatal como una nueva forma de gobernar, se ha buscado justificar, como lo hace Morata, a partir de la premisa de que las instituciones de gobierno formales, como los parlamentos o el poder ejecutivo en los países, experimentan cada vez mayores dificultades para gestionar eficaz y eficientemente la complejidad creciente de las sociedades modernas, en cuanto a los mercados, los valores sociales y los estilos de vida. De ahí que la interdependencia vertical y horizontal entre los distintos niveles de gobierno exige crecientes esfuerzos para alcanzar el consenso y tiende a dificultar todavía más las decisiones y su puesta en práctica efectiva. Estos cambios generan la necesidad de reestructuración de las funciones tradicionales del Estado. En este sentido, la gobernanza, según Morata, se ha convertido en una “nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales.”⁵⁵⁷

Siguiendo con los supuestos que justifican la modalidad de la gobernanza estatal, la necesidad de garantizar el respeto de las reglas del mercado ha llevado al establecimiento de “autoridades independientes”.⁵⁵⁸ De ahí que al sistema

⁵⁵⁶ PEREIRA, Juan Carlos (coord.). *Diccionario de Relaciones Internacionales y política exterior*. Edit. Ariel, Barcelona, 2008, p. 436.

⁵⁵⁷ MORATA, Francesc. “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”. Ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, pp. 1-2, en

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf> Consultado el 09 de mayo de 2011

⁵⁵⁸ Como por ejemplo, las llamadas calificadoras financieras internacionales, que emiten dictámenes, sin ningún respaldo oficial de alguna autoridad internacional, sobre las economías de los países, para que los “inversionistas” privados y públicos especulen al tener mayor información de los mercados de valores. Por ello, estas calificadoras han contribuido al bloqueo y resistencia a toda iniciativa de regulación del sistema financiero internacional y su reproducción a nivel local.

parlamentario tradicional, basado en la representación democrática, se le superpone un sistema de autorepresentación de intereses sectoriales, mediante redes de “subgobiernos” especializados en la regulación de políticas complejas (telecomunicaciones, biotecnología, residuos, alimentación, medicamentos, etc.) de carácter tecnocrático, desconectadas de las instituciones representativas.⁵⁵⁹ Asimismo, las cuestiones ligadas al proceso de globalización escapan cada vez más al control de éstas instituciones. La escasa o nula influencia de los parlamentos en las negociaciones transnacionales es prueba de ello.⁵⁶⁰

Los supuestos señalados, que justifican la modalidad de la gobernanza estatal, son compartidos por cada Estado miembro de la UE, que han sido coparticipes fundamentales en la instrumentación y aplicación de las políticas económicas neoliberales a nivel nacional, regional e internacional. Por ello, los Estados miembros de manera individual y la UE como un todo han aceptado como algo natural que se identifique esta modalidad con la forma de gobierno que prevalece en la UE. No obstante este razonamiento, surge la pregunta: ¿Por qué el nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos, denominado gobernanza, es el que mejor se adapta a las necesidades funcionales y operativas de la estabilidad y desarrollo de la Unión Europea?

Cabe recordar que la UE no cuenta con un gobierno en sentido estricto, o sea en el sentido tradicional de un elemento estatal básico, por el simple hecho de que no es un Estado, ni pretende serlo. En ningún Tratado del proceso de integración se ha recurrido al término gobierno como tal, o sea como categoría conceptual que se utiliza en referencia al Estado.⁵⁶¹ Sin embargo, sí se ha utilizado el concepto de gobernanza desde el Tratado de Ámsterdam y actualmente está recogido en el artículo 15.1 del TFUE. Pero lo más importante es

⁵⁵⁹ De hecho los llamados “subgobiernos” no son un fenómeno nuevo. En todas las democracias representativas existen los *lobbies* o grupos de presión por sectores y ramas económicas, que tienen a sus representantes en los parlamentos o congresos nacionales, que influyen para que los procesos legislativos les favorezcan.

⁵⁶⁰ Cfr. MORATA, Francesc, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁶¹ Cfr. ORTEGA GÓMEZ, Marta, *op. cit.*, pp. 11-12.

que, desde sus orígenes, la UE se ha dotado de instancias y órganos *comunitarios de gobierno*, las llamadas instancias o entidades supranacionales, que tienen como función asegurar la realización de los objetivos y fines de la Unión, en particular el llamado *cuadripartismo comunitario* (la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia), que los Tratados les atribuyen poderes y funciones de naturaleza ejecutiva, legislativa y judicial. Por lo tanto, proponemos el término compuesto *gobierno comunitario*, con los juicios de valor que conlleva, para diferenciarlo de la categoría tradicional de gobierno estatal.

La explicación anterior tiene por objetivo no perder de vista esta figura del *gobierno comunitario*, como el umbral en cuyo marco va a operar el modelo de la gobernanza en la UE. Según Scharpf, la Unión Europea, al no contar con los atributos estatales clásicos, en particular los fundamentos tradicionales de la democracia, constituye un sistema del segundo tipo, un modelo de gobernanza en estado puro, cuya legitimidad se basa esencialmente en los *outputs*; es decir, en la eficiencia funcional resultante de la interacción entre las numerosas redes estructuradas alrededor del *policy-making* comunitario⁵⁶² De tal forma, se estima que el modelo de la gobernanza opera de mejor forma o de manera más natural en la estructura funcional de la UE, que en la de los Estados. No obstante de existir consenso sobre esto último entre los analistas, se mantienen diferentes apreciaciones sobre el alcance teleológico de la gobernanza en la UE. Para Scharpf es la expresión de la hegemonía del mercado frente a la contradicción derivada de la pérdida de capacidad de control de los Estados miembros sobre sus sociedades.⁵⁶³ Hix subraya su contribución a la progresiva disminución del déficit democrático comunitario.⁵⁶⁴ Weiler destaca la relevancia y el peso

⁵⁶² Cfr. SCHARPF, F.W. "Governare l'Europa", *Il Mulino*. Bologna, Italia, 1999. Citado en MORATA, Francesc, *op. cit.*, p. 2

⁵⁶³ SCHARPF, Fritz W. "Community and Autonomy: Multi-Level Policy Making in the European Union, *Journal of European Public Policy*, No. 2, 1994, pp. 219-242.

⁵⁶⁴ HIX. Simon. "The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival", *Journal of European Public Policy*, No. 1, 1996, pp. 38-65.

determinante de los mecanismos de control judicial.⁵⁶⁵ Por último, para Hérítier significa la aparición de elementos alternativos de legitimación democrática.⁵⁶⁶

El modelo de gobernanza de la UE se asocia al conjunto de reglas, funcionamiento, instituciones y actores públicos y privados que intervienen en la toma de decisiones. El modelo cobra relevancia a partir de finales de la década de los ochentas del siglo pasado con: el crecimiento presupuestario y el desarrollo de los Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión; más atribuciones de competencias a las instituciones comunitarias; y la introducción de innovaciones político administrativas, como el voto por mayoría cualificada o el proceso de codecisión, que creaban por primera vez redes inclusivas de gobiernos subnacionales y de actores privados, modificando las tradicionales relaciones de autoridad y poder de los Estados,⁵⁶⁷ lo que, además, modificaba el balance entre el ejecutivo y el legislativo dentro de los Estados, restándole poder a los parlamentos nacionales.⁵⁶⁸

En esencia, el modelo de la gobernanza en la UE se centra en las peculiaridades de los procesos de decisión comunitario, donde La metáfora de las redes, de acuerdo con Morata, encaja perfectamente, en tanto que a falta de un liderazgo claro en la estructura de gobierno de la Unión, “se produce una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre representantes públicos, por un lado, y entre éstos y representantes de intereses privados, por el otro.” Esta estructura compleja de diferentes niveles articulados por las redes políticas de la Europa comunitaria, se ha definido como una mezcla

⁵⁶⁵ WEILER, J.H.H. “1996: European Neo-Constitutionalism. In Search of Foundations for the European Constitutional Order”, *Political Studies*, No. 44, 1996, pp. 517-533.

⁵⁶⁶ Hérítier, A. “Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective”, en *Journal of European Public Policy*, No. 2, 1999, pp. 269-282.

⁵⁶⁷ Cfr MARKS, Gary. “Estructural Policy in the European Community”. En SBRAGIA, A. M. (Editor). *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the “New” European Community*. The Brookings Institution, USA, 1992, p. 221. Mariscal, Nicolás. *Teorías políticas de la integración Europea*. Ed. Tecnos, Madrid, 2003, p. 286.

⁵⁶⁸ Cfr.: WIENER, Antje y DIEZ, Thomas (coord.). *European Integration Theory*, Ed. University Press, New York, 2005, p. 111.

híbridas “de actores y de sistemas de relaciones nacionales, supranacionales, intergubernamentales, transgubernamentales y transnacionales.”⁵⁶⁹

Esta estructura compleja del proceso decisorio comunitario de múltiples capas, extendiéndose tanto debajo del Estado como encima de él, condujo al término compuesto de *gobernanza multinivel* como la acepción europea del modelo, con lo, por otro lado, y eso es lo relevante, se está reconociendo a la UE como un ordenamiento político propio o sistema político particular, que va más allá de ser un espacio clásico de negociaciones internacionales. Pero este reconocimiento se da aun antes de que se tipificara la *gobernanza multinivel*.⁵⁷⁰ en 1963 Lindberg describe a la UE como un sistema político que puede ser analizado en términos de sus capacidades institucionales y procesos de toma de decisión.⁵⁷¹ Puchala, en 1972 concibe a las comunidades europeas como un complejo sistema de concordancia, en el cual los Estados miembros permanecen como los actores centrales, pero donde otros actores políticos operan en diferentes niveles (subnacional, nacional, trasnacional y supranacional), con diferentes grados de autonomía, dependiendo del tema y área en cuestión. En ese sistema, las relaciones internacionales son mejor descritas en términos de burocracia que de diplomacia.⁵⁷² Por último, Haas, en 1972 concibe a las Comunidades Europeas como un sistema de traslape asimétrico, en el que diferentes autoridades tomadoras de decisión coexisten en diferentes niveles, frecuentemente con competencias traslapadas.⁵⁷³

En el reparto de las funciones del *gobierno comunitario*, a la Comisión le corresponde realizar tareas estratégicas ejecutivas y legislativas, en su carácter de

⁵⁶⁹ MORATA, Francesc, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁷⁰ Cfr. EILSTRUP-SANGIOVANI, Mette. “Europe as a Political System: Comparative Politics and Governance Approaches to Integration”, en EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette. *Debates on European Integration. A reader*. Ed. Palgrave Macmillan, New York, 2006, pp. 327-228.

⁵⁷¹ LINDBERG, Leon. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press, USA., 1963.

⁵⁷² PUCHALA, D. J. “Of Blind Men, Elephants and International Integration”. En *Journal on Common Market Studies*. X, 1972, pp. 267-284

⁵⁷³ HAAS, Ernest. “Introduction : Epistemic Community and International Policy Coordination”. En *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1972, pp. 1-30

institución supranacional que debe velar y promover el interés general de la Unión y tomar las iniciativas adecuada para tal fin. De ahí que a la Comisión le corresponda elaborar la agenda pública de la Unión y promover y gestionar políticas, ya sea por iniciativa propia o siguiendo las directrices del Consejo Europeo o, en su caso, del Consejo de la Unión (las entidades intergubernamentales).

Se puede afirmar que la Comisión cumple una función operativa central en la gobernanza multinivel, ya que para integrar la agenda pública y promover concesos en torno a la gestión de políticas, se apoya en “una densa red compuesta por unos 700 grupos de expertos y comités consultivos (los llamados “comités preparatorios”) en los que participan tanto representantes de las administraciones de los Estados miembros - incluidas en algunos casos las regiones - como de los grupos de interés. Los comités consultivos, creados, presididos y financiados por la Comisión, incluyen a representantes de los grupos de intereses públicos y privados, sociales y económicos, organizados a escala europea, como la cúpula de las patronales (UNICE), la Confederación Europea de Sindicatos (CES), las organizaciones ambientalistas y de consumidores, y otros intereses sectoriales como el Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA), el Comité de Sindicatos de Transportes de la CE o las compañías ferroviarias. Con cerca de treinta comités, el sector agrícola es el que cuenta con el mayor número de estructuras de concertación institucionalizadas.”⁵⁷⁴

Podemos resumir el sistema de gobernanza multinivel de la UE en siguientes aspectos:

- No jerarquía en la toma de decisiones. El quehacer político y su implementación no será función exclusiva de los Estados. En el intervendrán una combinación de actores públicos y privados, en los niveles locales, nacionales, supranacionales e internacionales. Por lo que se

⁵⁷⁴ MORATA, Francesc, *op. cit.*, p. 4.

desarrolla una estructura política policéntrica y mutuamente dependiente, a partir de la creación y ejecución de políticas vinculantes, como la Unión Económica Monetaria.

- Actores múltiples. Con el desarrollo de una organización política compleja se crea la posibilidad de que actores que supuestamente estaban representados en su conjunto por los Estados, ahora puedan cobrar relevancia como actores independientes, como los gobiernos locales o los intereses privados, mediante el desarrollo de redes interconectadas con las instituciones supranacionales, como la Comisión y su fomento a los comités consultivos.⁵⁷⁵
- Relaciones Informales. incremento de relaciones entre distintos actores que formalmente no están reguladas, pero cobran gran importancia en el momento de influir en los agentes ejecutivos de gobierno.
- Generación de arenas políticas interconectadas. Con el incremento de competencias y procesos político-administrativos en la UE, se han incrementado los espacios en donde los actores subnacionales, públicos o privados, pueden intervenir en la formación de la política pública, lo que ha traído como consecuencia que la UE cobre una propia dinámica que trasciende las prácticas y reglas formales de los tratados y negociaciones intergubernamentales.
- Desarrollo de una tecnocracia. La organización política de la UE, con su complejidad en el establecimiento, desarrollo y ejecución de política pública,

⁵⁷⁵ “Los comités reúnen a funcionarios y especialistas de los distintos sectores nombrados por los Estados miembros, si bien no actúan oficialmente como representantes de éstos, sino como asesores de la Comisión en calidad de expertos. La mayor parte de dichos comités constituyen verdaderas comunidades de intereses establecidas alrededor de políticas específicas, ya que acostumbran a tener un carácter estable, se reúnen periódicamente y sus miembros son casi siempre los mismos. Otros se crean *ad hoc*, especialmente si se trata de regular aspectos nuevos. Su principal objetivo consiste en discutir los primeros borradores de proposición que la Comisión se encarga de hacer circular a modo de tanteo. Al margen de estos dos tipos esenciales de comités, aparecen otros de carácter más híbrido con formas de participación mixtas.” *Cfr. Ib. id.*

ha fomentado el desarrollo de una red de expertos que participan muy de cerca con los distintos actores públicos o privados.

- Diferenciación del quehacer político. Esta diferenciación se presenta en función de los ámbitos comunitarios e intergubernamentales, de conformidad al sistema de competencias atribuidas por los Estados miembros en los Tratados vigentes y los correspondientes esquemas formales de toma de decisiones.

Sobre este último aspecto hay que tomar nota, porque la diferenciación del quehacer político nos remite a la fragmentación de las funciones básicas del *gobierno comunitario*, en concreto de las funciones del poder de ejecución normativa y de dirección de la política interior y exterior. En este esquema, el Consejo Europeo aparece como el máximo órgano político de la Unión, al que le corresponde, en consecuencia, la dirección política de la misma. El Consejo de la Unión no puede disociarse del Consejo Europeo, en la medida en que ambas instituciones, que ostentan competencias distintas, encarnan los intereses particulares de los Estados miembros. De ahí que la Comisión, entidad supranacional, dependa de las directrices que impongan las dos entidades intergubernamentales anteriores. En orden de importancia del quehacer político diferenciado entre las tres entidades aludidas, a continuación se exponen, de manera simplificada, las competencias de cada una de ellas:⁵⁷⁶

Consejo Europeo:

- Dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales (art. 15.1 TUE).
- Define y aplica la PESC junto al Consejo (art. 24.1 TUE).
- El Presidente del Consejo Europeo asume las representaciones exterior de la Unión en los asuntos PESC, sin perjuicio de las competencias del Alto

⁵⁷⁶ Cfr. ORTEGA GÓMEZ, Marta, *op. cit.*, pp. 100-101.

Representante para las Relaciones Exteriores y Política de Seguridad de la Unión (art. 15.5 TUE).

Consejo de la Unión:

- Adopta conjuntamente con el Parlamento Europeo los actos de carácter legislativo de la Unión en las condiciones establecidas en los Tratados.
- Adopta conjuntamente con el Parlamento Europeo el presupuesto de la Unión en las condiciones establecidas en los Tratados (art. 15.1 TUE).
- Coordina las políticas económicas de los Estados miembros (art. 121 TFUE).
- El Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales y procederá regularmente a una evaluación global de las mismas, art. 121.3 TFUE.
- El Consejo de Asuntos Exteriores elabora la acción exterior de la Unión atendiendo las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y vela por la coherencia de la acción de la Unión.
- Define y aplica la PESC junto al Consejo Europeo (art. 24.1 TUE).
- Constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2 TUE (art. 7.1).
- Tiene poder para suspender determinados derechos de los Estados miembros, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de un Estado miembro en el Consejo (art. 7.3 TUE); así generan la revocación de estas medidas (art. 7.4 TUE).
- Ejerce funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados (art. 16.1 TUE).
- Autoriza la apertura de negociaciones dirigidas a la conclusión de acuerdos internacionales, designa al negociador (excepto en los acuerdo comerciales), adopta el texto del acuerdo y presta el consentimiento al mismo (art. 218 TFUE).

Comisión:

- Promueve el interés general de la Unión y toma las iniciativas adecuadas con este fin.
- Ejecuta el presupuesto de la Unión (art. 17 TUE).
- Gestiona los programas de la Unión (art. 17 TUE).
- Ejerce funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados (art. 17 TUE).
- Con excepción de la PESC y de los demás casos previstos por los Tratados, asume la representación de la Unión (art. 15 TUE).
- Recomendando al Consejo la conclusión de los acuerdos internacionales, excluidos los acuerdos PESC (art. 218 TFUE) y negocia los acuerdos comerciales de la Unión (art. 207 TFUE).
- Adopta las propuestas de actos legislativos, excepto en los ámbitos de la PESC y en materia monetaria (art. 17 TUE).

Como se puede apreciar, las competencias atribuidas a las tres entidades aludidas, establece una estructura jerárquica de responsabilidades ejecutivas y legislativas de gobierno y niveles de acción e intervención, en cuyo marco opera, a su vez, el sistema general de competencias atribuidas por ámbitos, cuyo ejercicio por parte de la UE depende del tipo de competencias, ya sean éstas exclusivas o compartidas. Recuérdese que las competencias exclusivas son aquéllas en que sólo la Unión es titular y podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, quedando al margen cualquier intervención de los Estados miembro. Por su parte, las competencias compartidas son aquellas en que la UE y sus Estados miembros son titulares de las competencias y concurren ambos en su regulación. Además, ambos tienen potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Tanto las competencias exclusivas como las compartidas son acompañadas por los principios de proporcionalidad y de suficiencia de medios.

El modelo de gobernanza multinivel de la UE pareciera que está diseñado para el ejercicio pleno de las competencias compartidas o concurrentes, en tanto que tales competencias, como ya se señaló en su momento, dan a la Unión una fuerza de atracción, desplazando a la norma nacional, en el sentido de que la utilización de la competencia por la UE priva, al menos parcialmente, de la competencia a los Estados miembros. No les priva totalmente, pues en los once ámbitos de gran espectro comunitario donde operan las competencias compartidas (artículo 4.2 del TFUE), la intervención de la Unión está regida por el principio de subsidiaridad, el cual está pensado para actuar en el campo de las competencias compartidas y en las de coordinación, fomento y apoyo.

El principio de subsidiaridad siempre irá acompañado por los principios de proporcionalidad y de suficiencia de medios, porque en conjunto determinaran caso por caso si procede una actuación comunitaria. El principio de subsidiaridad es el de mayor relevancia y es de genuino cuño federal. Es un principio de naturaleza funcional y ascendente, encaminado a respaldar la acción en el nivel supranacional en materias en que, por resultar la intervención comunitaria necesaria y más eficaz, los Estados miembros han atribuido el ejercicio de determinadas competencias que inicialmente estaban bajo su pleno control.⁵⁷⁷

Cuando la Unión actúa en el marco de una competencia compartida, ejercerá su competencia de forma limitada y subsidiaria en relación con la acción interna, en la medida en que los Estados miembros no son capaces de lograrlo de manera suficiente ni mejor. De ahí que la intervención de la Unión deberá justificarse con base en tres criterios: el de la insuficiencia de la acción de los Estados, tanto en su nivel central como regional o local; el segundo criterio es el del efecto comunitario, toda vez que la dimensión o efectos de la acción debe ser

⁵⁷⁷ El principio fue introducido en el Tratado de Maastricht junto a los principios de *transparencia* y *democracia*. La subsidiaridad se refiere al deseo del legislador comunitario de que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, con el objetivo de lograr superar el alejamiento y obscuridad en que, a juicio de buena parte de las opiniones públicas de los Estados miembros, se ve sumida la actividad de las instituciones comunitarias. Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El sistema de... op. cit.*, pp. 113-115.

a escala de la Unión; y el tercer criterio es el de mayor eficacia de la acción común. El cumplimiento de estos criterios deberá comprobarse previamente, caso por caso, por todas las instituciones que intervienen en el proceso de decisión, de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad. Puede observarse que el TUE define la subsidiaridad simultáneamente desde la mayor eficacia y desde la dimensión supranacional del problema.⁵⁷⁸

En este marco, el artículo 5.3 del TUE señala: “En virtud del principio de subsidiaridad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida a escala de la Unión...Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiaridad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiaridad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.”

En este sentido, los Protocolos sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea⁵⁷⁹ y para la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, prevén que los Parlamentos nacionales (y regionales) puedan controlar su respeto por las instituciones de la Unión; es decir, que la UE sólo actuará en materias compartidas cuando haya un problema de dimensión o efectos a escala europea, la acción de los Estados y sus regiones sea insuficiente y la UE pueda ser más eficaz. Este instrumento consiste en un procedimiento de alerta temprana que permite a los Parlamentos nacionales participar en el proceso legislativo de la Unión para comprobar que la propuesta

⁵⁷⁸ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones...* op cit., pp. 77-79.

⁵⁷⁹ Cfr. “Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”. En MANGAS MARTÍN, A. *Tratado...* op. cit., pp. 317-320.

legislativa cumple aquellos requisitos. Establece un control político preventivo y uno judicial *a posteriori*.⁵⁸⁰

La subsidiaridad es un principio que rige el modo de ejercicio de las competencias compartidas. No sirve para delimitar o atribuir competencias, ni tampoco es un título de atribución de competencias, ni una técnica de reparto de las mismas. Este principio se incluye expresamente a partir del Tratado de Maastricht, pero estuvo implícito en la base de los Tratados fundacionales de 1951 y 1957, toda vez que la creación de las Comunidades Europeas implicaron el reconocimiento de la insuficiencia de las acciones estatal e internacional clásicas para atender nuevas necesidades y problemas surgidos del proyecto mismo de integración, cuya realización, por razones de eficacia o garantía de la dimensión transnacional de la acción, requería la constitución de unas instituciones comunes dotadas de medios de acción jurídicos. Este principio emerge con claridad en el preámbulo del TUE y en su artículo 5, al establecer la exigencia de la proximidad de la toma de decisiones a los ciudadanos, de lo que se deduce que la instancia de la Unión debe actuar como una suerte de último recurso; es decir, con carácter subsidiario. El principio de subsidiaridad se ha posesionado de tal forma en el Derecho Comunitario, que el TUE, además de definirlo en el artículo 5, le destina un Protocolo específico.⁵⁸¹

De tal forma, el principio de subsidiaridad, al cumplir la función de eje articulador de las competencias compartidas, se convierte en un instrumento central para la funcionalidad de la gobernanza multinivel de la UE, donde “no existe una fuente única de soberanía efectiva que permite establecer una jerarquía lineal, sino una diversidad de jurisdicciones, que deben facilitar la adopción de decisiones ejecutivas y asegurar el funcionamiento del sistema. Todo ello exige reglas institucionales que sean aceptadas por todas las diversas unidades

⁵⁸⁰ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones... op. cit.*, p. 80.

⁵⁸¹ *Ídem.*, pp. 70-80.

políticas implicadas y sobre las cuales se pueda definir un proceso de toma de decisiones colectivas en beneficio de todas las partes”⁵⁸².

Cabe señalar, que tanto la funcionalidad del modelo de la gobernanza multinivel de la UE, como el *gobierno comunitario* (en especial el *cuadripartismo comunitario*: la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia), no eliminan el rol sustantivo que mantienen los Estados en la toma de decisiones, que es donde dejan sentir su peso político. No se puede obviar que son ellos los que tienen el poder exclusivo para extender o reducir las competencias de la UE. Aún las instituciones supranacionales tienen que compartir con los Estados miembros la toma de decisiones, como es el caso de la Comisión. De hecho la competencia por el poder político toma lugar casi exclusivamente en el nivel de los Estados miembros. Por otro lado, a pesar de que la homogeneidad de los grupos políticos en el Parlamento Europeo se ha incrementado constantemente con los años, no existe una arena europea independiente para la competencia por el poder político. Los miembros de las instituciones europeas claves son elegidos por los Estados miembros, y un cambio en el balance de partidos en el Parlamento Europeo tiene un impacto menor en los resultados del proceso de toma de decisiones. Las elecciones europeas son aun de segundo orden y, por tanto, los mayores debates políticos usualmente toman lugar en los espacios políticos nacionales⁵⁸³

Existen dos principios normativos que están presentes en la toma de decisiones: el respeto a la autonomía estatal, en cuanto las instituciones comunitarias no pueden forzar la implementación de una decisión en un Estado miembro que no acepte tal decisión; y la orientación general que debe prevalecer en la toma de decisiones, de conformidad con las políticas de la Unión. En la relación especial entre la Comisión y el Consejo prevalece la institucionalización de estos dos principios.⁵⁸⁴

⁵⁸² PEREIRA, Juan Carlos (coord.), *Diccionario de Relaciones Internacionales y ...*, op. cit., p. 436.

⁵⁸³ Cfr. WIENER, Antje y DIEZ, Thomas (coord.), op. cit., p. 102.

⁵⁸⁴ *Ibidem*.

Sin embargo, en la relación entre la Comisión y el Consejo, la Comisión ha venido perdiendo fuerza frente a los Estados miembros, cuya estructura jerárquica de poder se reproduce en el Consejo. Esta situación se ha evidenciado de manera clara con la actual crisis económica de la zona euro. Al respecto, Durao Barroso, actual Presidente de la Comisión, señaló en diciembre de 2012, en relación con la responsabilidad de la entidad que preside ante la gestión de la crisis: “La Comisión se ha visto reforzada, pero en la toma de decisiones finales siguen siendo fundamentales los Estados.” Agregó Durao Barroso que: “en torno a los ataques en contra de la Comisión que: “la opinión pública europea sigue siendo nacional, los Gobiernos nacionalizan los éxitos y europeízan los fracasos. No es serio culpar del estallido de la crisis financiera a la Comisión, cuando el poder a la hora de limitar el comportamiento irresponsable de la banca estaba en manos de bancos centrales nacionales.”⁵⁸⁵

No obstante el papel determinante que siguen teniendo los Estados miembros en la toma de decisiones, la experiencia de la gobernanza multinivel de la UE está generando nuevos espacios de gestión de las políticas públicas que no se reducen al tradicional sistema de negociación interestatal, ni a procesos donde emergen instituciones bajo la premisa de reducción del costo de transacciones entre los Estados, ni mucho menos son un lugar para resolver problemas y conflicto. Cabe reiterar que la gobernanza europea es un nuevo sistema de gestión de las políticas públicas, en el cual los procesos de toma de decisiones y la implementación de la autoridad es compartida a través de múltiples niveles: subnacional, nacional, trasnacional y supranacional.⁵⁸⁶ Además, es un nuevo

⁵⁸⁵ PÉREZ, Claudi, «José Manuel Durao Barroso. ‘Los gobiernos nacionalizan los éxitos y europeízan los fracasos’». » En *El País Semanal*, N° 1889, Madrid, 9 de diciembre de 2012, p. 26.

⁵⁸⁶ EILSTRUP-SANGIOVANI, Mette, *op. cit.*, p. 330.

orden político que tiene una influencia masiva en la vida de los ciudadanos europeos.”⁵⁸⁷

Posiblemente estamos frente a la gestación de cambios profundos del Estado moderno y, consecuentemente, ante una revolución silenciosa de la teoría y la filosofía política. El estudio de la gobernanza en la UE nos debe permitir un mejor entendimiento del proceso de integración, para poder estimar si es sólo una optimización tecnocrática del proceso político, o en realidad es un nuevo orden político apropiado en Europa.⁵⁸⁸ El hecho que la gobernanza multinivel vaya más allá del Estado, no significa necesariamente que esté sobre el estado. Tampoco es la simple reconstrucción del gobierno estatal con todos sus elementos internos. Es un nivel político superior en cuanto a la trans-estatalización. La gobernanza de la UE no es una repetición de los procesos y organizaciones políticas tempranas que hicieron posible el surgimiento del Estado moderno. Es una red de instituciones regulatorias, nacionales y supranacionales, ayudándose mutuamente a través de compartir valores, objetivos y un destino común del hacer político. En otras palabras, es un proyecto nuevo de organización del poder político cuyos resultados en el futuro son impredecibles, aunque ya hay quienes afirman que se trata de una forma de Estado postmoderno.⁵⁸⁹

7.5. Los Estados miembros y la política exterior de la UE

El análisis de la política exterior de cualquier Estado requiere del manejo previo de cierto instrumental metodológico básico. En este sentido, abordaremos de manera introductoria cuatro aspectos metodológicos elementales, que nos ayudaran a exponer nuestra visión teórica sobre el tema de estudio.⁵⁹⁰ Además, en el contexto

⁵⁸⁷ WIENER, Antje, DIEZ, Thomas (coords.), *op. cit.*, p. 114.

⁵⁸⁸ *Ibidem*.

⁵⁸⁹ *Cfr.* HIX, Simon. “The Study of the European Union II: The New Governance Agenda and its Rival”. En EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette. *Debates on European Integration. A reader*. Edit. Palgrave Macmillan, New York, 2006, p. 344.

⁵⁹⁰ Sobre los aspectos metodológicos básicos, ver PEREIRA, Juan Carlos. “La política exterior de un Estado”, apuntes de clase *La Historia de las Relaciones Internacionales y de la Política Exterior: objetivo, método y*

de nuestras definiciones buscaremos la conexión, en una primera aproximación, con la política exterior española.

Empezaremos con la definición de política exterior, pero no con ninguna “clásica”, de la que existen varias, sino con una que nos permita dimensionar el fenómeno en su articulación entre las esferas endógena y exógena en que operan los Estados. De ahí que entendemos por política exterior el ámbito de las políticas públicas que tiene que ver con la formulación, elaboración y ejecución de las actividades oficiales externas, que promueve el gobierno de un Estado en relación con otros Estados o cualquier actor internacional. Es decir, la política exterior de cada Estado miembro de la UE, es aquella que forma parte de las políticas públicas que formulan los gobiernos respectivos en turno, de conformidad con las facultades que les otorgan las legislaciones nacionales correspondientes. De tal forma, el concepto de política exterior, en el marco de la teoría general del concepto y en correspondencia con su intensión y extensión, solamente puede ser aplicado para identificar la acción de los Estados en sus relaciones oficiales con los demás actores de la sociedad internacional.

El segundo aspecto se refiere a la idea generalizada de que la política interna determina a la política exterior. Si se acepta el principio de que la política exterior forma parte sustantiva de las políticas públicas del Estado, consecuentemente la política interna es la determinante de la política exterior de cualquier país. Por lo tanto, los debates sobre los vínculos entre política interna y política exterior, ya sean aquellos que hablan de esferas separadas o de esferas interconectadas, como la teoría del *linkage*, son enfoques que, en general, en lugar de contribuir a una apreciación más objetiva de la problemática, en el fondo ambos enfoques son erróneos. Posiblemente, quienes perciben la teoría del *linkage* como la más objetiva es porque, supuestamente, su visión establece la conexión entre los ámbitos de la política interna y la política externa, Pero, a final

de cuentas, se está aceptando, en principio, la existencia de esferas diferenciadas, lo que en la realidad no existe; es decir, el que se denomine como política exterior las acciones que promueve un Estado para vincularse con otros Estados y demás actores internacionales, en el espacio ampliado de la sociedad internacional, no implica que el accionar exterior esté desligado de la política integral del país.

En otras palabras, la política de un país es una, pero se despliega en diferentes carteras o atiende diversos frentes, tanto en el plano interno como en el plano externo. Por ejemplo, las políticas públicas de España de seguridad y defensa se despliegan, por un lado, hacia la regulación interna de las fuerzas armadas, su estructura, mandos, misiones, etc. y, por otro lado, hacia el plano de los vínculos externos, los compromisos con la Alianza Atlántica, con la PESC, la PESD y las correspondientes misiones Petersberg, etc.

El tercer aspecto metodológico se refiere al principio de que los procesos o fenómenos internacionales condicionan la política interna de los Estados. Si bien, de entrada no hemos estado de acuerdo con el enfoque teórico de *linkage*, agregaríamos que éste no incluye en su análisis a los procesos internacionales que condicionan la política exterior de cualquier Estado, en tanto que las variables de los fenómenos internacionales impactan a la política interna de los países, influyendo en el proceso de la formulación y ejecución de las políticas públicas de los Estados. Los procesos internacionales se compone de la conjugación de todas aquellas actividades sociales básicas que se proyectan más allá de las fronteras estatales (la política exterior entre ellas) y se articulan en el ámbito desconcentrado de la sociedad internacional, adquiriendo su dinámica propia, la cual se revierte hacia los Estados y demás actores, condicionando su accionar externo o internacional. Por ejemplo, la política exterior de España en relación con Marruecos ha estado condicionada por el proceso de la migración ilegal africana, fenómeno internacional que trasciende a ambos países.

El cuarto, y último aspecto metodológico, es el de la unidad de acción de un Estado en el exterior. El ideal de la política exterior de cualquier Estado es lograr una coherencia de unidad en su ejecución, lo cual depende de la eficiencia y eficacia en la coordinación y reglas de operación de los gobiernos en turno. Pero además si esta coordinación está sustentada en el consenso de los diferentes actores políticos, económicos y sociales, sobre las posturas y políticas de sus gobiernos, tal situación brindará gran solidez y facilitará el logro de los objetivos de dicha política. Sin embargo, en el marco de las complejidades de las relaciones internacionales en estos días, la política exterior se verá sometida a un jaloneo permanente entre fuerzas centrípetas y centrifugas, en función del sistema de gobierno imperante, los niveles de democracia alcanzada en la toma de decisiones y la lucha por el poder entre los partidos políticos. El caso de España en lo que respecta a los problemas de unidad de acción en el exterior es muy ilustrativo, ya que su modelo de sistema estatal descentralizado, otorga ciertos poderes y competencia en “política exterior” a las entidades autonómicas, aunque se supone que las competencias de política exterior y de defensa constituyen áreas reservadas a los poderes centrales del Estado, tanto por la legislación constitucional como por el derecho internacional, que se resiste a admitir la emergencia de una soberanía diferenciada o fragmentada, frente a la concepción clásica de la soberanía estatal única.⁵⁹¹

Dos hipótesis estructuran nuestro análisis sobre la relación entre los Estados miembros y la política exterior de la UE. La primera se sustenta en la idea de que todos los países que integran la UE, desde los seis fundadores y los que se han venido incorporando en el tiempo, han fortalecido su política exterior con el ingreso al proceso de integración, posesionándose mejor en la estructura jerárquica de la sociedad internacional, porque en correspondencia con la dinámica económica que les impone los ámbitos comunitarios del espacio común, requieren desplegar una política exterior activa que, en un lapso relativamente

⁵⁹¹ CALDUCH CERVERA, Rafael, “La política exterior de los estados”. En PEREIRA, Juan Carlos (Coord). *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Ciencias Sociales, 2ª. ed., Barcelona, 2010, p. 43.

corto, les otorga una mayor presencia internacional, obviamente avalada por los logros alcanzados por la UE como un todo y sus correspondientes liderazgos regionales e internacionales. Es decir, los Estados miembros de la UE han llegado a ser lo que son hoy, aun los que más están padeciendo la actual crisis del sistema euro, gracias a que se han incorporado al proceso de integración económico regional más exitoso del mundo.

Pero su incorporación ha implicado, y aquí está el núcleo de la hipótesis, que su política exterior se despliegue en dos pistas. Por un lado, la pista de la Unión Europea, de necesario consenso nacional que, a su vez, se bifurca en dos frentes: el frente de las políticas comunitarias o supranacionales, en las que los Estados han atribuido el ejercicio de competencias soberanas a la Unión; y el frente de los acuerdos intergubernamentales (donde se sustentan la Política Exterior y de Seguridad Común -PESC- y La Política Europea de Seguridad y Defensa -PESD-), donde los Estados mantienen una autonomía relativa de decisión soberana, de conformidad con los intereses particulares de cada Estado.

Esta hipótesis contempla también la idea de que la política que cada Estado miembro despliega en la pista de la Unión Europea, se asimila y forma parte sustantiva de la política interna o doméstica, por lo que los diversos actores nacionales que participan e influyen en la elaboración y ejecución de las políticas públicas (gobernantes, partidos políticos, sindicatos, iglesia católica, asociaciones de empresarios, medios de comunicación, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, etc.) manejan las variables de la política estatal europea como parte intrínseca de las luchas políticas endógenas. Por lo tanto, no es un fenómeno de *linkage*, es un proceso de rearticulación en la esencia misma del proyecto de cada Estado miembro, al compartir los esquemas comunitarios supranacionales e intergubernamentales de la integración europea, así como las coordinadas políticas de homogeneidad en las que tienen que operar las políticas estatales en general. Esta tendencia se ha ido profundizando en el tiempo, en

correspondencia con los avances y profundización que ha experimentado la integración política europea desde el Tratado de Maastricht hasta la actualidad.

En este sentido, la política exterior de cualquier país miembro de la Unión Europea, debe tener presente en la formulación de su programa de planeación y ejecución, que se encuentra obligada a operar en coordinación y sincronía con las determinantes políticas que le impone la propia Unión. De ahí que la autonomía relativa de cada Estado miembro en su política exterior esté acotada tanto por las parcelas de operación comunitaria supranacionales, como por los compromisos asumidos en los acuerdos intergubernamentales en los marcos de la PESC y la PESD. Por ello, sustentamos que la relación de cada Estado miembro con la Unión Europea forma parte de su política doméstica. Sin embargo, en términos de capacidad individual de maniobra internacional de cada Estado, el ser miembro de la Unión Europea les ha otorgado ventajas comparativas y competitivas, que les ha ayudado a posesionarse como a nivel regional e internacional.

Es en este último contexto donde se presenta la segunda pista de la política exterior de cada Estado miembro, donde la autonomía relativa del Estado es potencializada por los gobiernos en turno, que despliegan sus agendas de conformidad a los intereses, prioridades y objetivos que se han fijado, dependiendo del partido en el poder. Esta segunda pista, que opera de manera paralela a la de la política europea, es la clásica o normal del cada Estado miembro. Aquí se abre el abanico de 27 políticas exteriores, próximamente 28 con el ingreso de Croacia a la Unión, con sus peculiaridades y estilos nacionales. Sin embargo, se puede encontrar un común denominador en todos los países miembros, que es que la agenda de política exterior diseñada por los gobiernos en turno de cada Estado miembro se ha ajustado a una sola política de Estado, donde la alternancia de los partidos políticos en el poder no altera la esencia de la política económica neoliberal, respetando las reglas del libre mercado comunitario.

Para explicar mejor esto último, utilizaremos el ejemplo de España. Con su ingreso a la UE en 1986 y con base en los ajustes estructurales previos que realizó, España ha ido adquiriendo una nueva presencia e importancia relativa a nivel regional y mundial, que proyecta solidez y liderazgo; pero con la característica distintiva hacia el interior de la alternancia de los partidos políticos en el gobierno y la correspondiente lucha por el poder, lo cual no ha afectado los consensos nacionales sobre el ámbito económico de la política exterior, pero si ha incidido en el ámbito político-diplomático, que si se va a ver afectado por las agendas y estrategias de los partidos políticos en el gobierno, ya que cada uno busca imprimir su “sello y línea ideológica”, conforme a los compromisos con sus bases electorales.

El caso de los principales partidos españoles sirve para generalizar el común denominador de la política exterior de Estado de todos los países miembros de la UE. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP)⁵⁹² han optado por la “tercera vía” y asumido como proyecto económico único el neoliberal, ajustado al modelo social europeo, pero la plataforma político ideológica de cada uno se mantiene en los causes moderados de sus “jóvenes tradiciones” históricas: el PSOE en la izquierda liberal reformista de la socialdemocracia y el PP en la derecha liberal conservadora de la democracia cristiana. En este contexto, es elemental que los partidos en el gobierno busquen imprimir su “sello” en todas las políticas públicas, y las externas no serán la excepción. Lo delicado en estas últimas, es que las decisiones ante cualquier problema no comprometen al gobierno en turno, sino al Estado y a toda la sociedad española. De ahí, la relevancia estratégica de los consensos en política exterior. No obstante los cambios de estilo y los “sellos partidistas” en la política exterior española, se ha mantenido, en términos generales, una sola agenda, ambiciosa y de gran alcance, donde los temas prioritarios y secundarios, así como las metas a alcanzar son los mismos para el PSOE y el PP. Las

⁵⁹² Cfr. GARCÍA PÉREZ, Rafael. “España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2002)”. En PEREIRA, Juan Carlos (coord.). *La política exterior de ... op. cit.*, pp. 539-550.

diferencias se presentan en: las estrategias para abordar dichos temas, el grado de compromiso que asume el Estado español ante determinados eventos y el matiz político que se le imprime a las decisiones para el consumo interno, en correspondencia con el sentir de la ciudadanía y las expectativas de las clientelas electorales, léase la opinión pública nacional (siempre manipulable a través de campañas mediáticas).⁵⁹³

Pasaremos a la segunda hipótesis sobre la relación entre los Estados miembros y la política exterior de la UE. Esta hipótesis parte de la idea de que la única vía por la cual los Estados miembros de la UE puedan apoyar el fortalecimiento de una Política Exterior de la Unión, para que ésta pueda operar con los consensos internos necesarios, es que todos los Estados compartan el mismo nivel de compromiso, sin dobles morales, con una doctrina de principios que debe normar la acción exterior. Es decir, la UE requiere de una sólida doctrina de política exterior cuyos principios cohesionen en su entorno la voluntad política y el consenso de todos los Estados, para darle orientación, coherencia y consistencia a las posiciones que adopte y las acciones que lleve a cabo en la palestra internacional, lo que le daría presencia real a una política exterior común. De ahí la importancia que esta doctrina sea elevada e incorporada a los Tratados que regulan y rigen la existencia del proceso de integración.

Lo paradójico de la situación es que la UE ya cuenta en la actualidad con una doctrina sólida de política exterior, pero no se le otorga el rango de doctrina, sino sólo como disposiciones generales o disposiciones comunes.⁵⁹⁴ Desde nuestra perspectiva si conforma una doctrina la integración de principios, objetivos y requerimientos de coherencia que engloba y detalla el Artículo 21 del Tratado

⁵⁹³ Se puede inferir que en España ha prevalecido en su política exterior una Política de Estado, respetada por los gobiernos en turno, aunque en ciertos momentos se ha visto amenazada por decisiones ante problemas coyunturales (donde incide la influencia ideológica-partidista), como fue el apoyo del gobierno del PP a la invasión estadounidense de Irak. Por lo tanto, en términos generales ha existido continuidad en la política exterior en el marco de la alternancia partidista en el gobierno, lo que consolida una sola agenda y fortalece la imagen de España en el extranjero.

⁵⁹⁴ Ver los encabezados de los capítulos 1 y 2 del Título V del TUE.

de la Unión Europea vigente (Tratado de Lisboa),⁵⁹⁵ correspondiente al Título V: “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”, Capítulo I: “Disposiciones generales a la acción exterior de la Unión.” El Artículo está compuesto por tres numerales, que en su conjunto condensan una sólida doctrina de política exterior de la Unión Europea. Es desde la concepción de esta doctrina que visualizamos la totalidad del Artículo y, por ende.

Estimamos necesario, para facilitar el seguimiento del análisis, reproducir textualmente los numerales del Artículo 21, presentando previamente a su transcripción un breve comentario sobre las cuestiones específicas que aborda cada uno. El numeral 1 se refiere a los principios que deben normar la acción exterior de la Unión que, en su conjunto, conforman lo que podríamos denominar, la base ético-filosófica que ha guiado y orientado el comportamiento histórico de la Unión Europea desde su gestación hasta la actualidad. A la letra dice:

1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el primer párrafo, propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

⁵⁹⁵ Este artículo es una reproducción textual del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Edición preparada por Francisco Aldecoa Luzárraga, Biblioteca Nueva Real Instituto Elcano, Segunda Edición, España, 2004, pp. 238-239.

El numeral 2 establece ocho objetivos que persigue la Unión Europea en su acción exterior, que se retroalimentan entre sí e integran un amplio espectro que proyecta el ideal de una política exterior comprometida con la atención y tratamiento de los asuntos que estructuran la agenda internacional contemporánea, así como el compromiso de contribuir a la solución de los principales problemas globales. A la letra dice:

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) Defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad.
- b) Consolidar y respaldar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional.
- c) Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores.
- d) Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza.
- e) Fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional.

- f) Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales o de origen humano.
- g) Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano.
- h) Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

El numeral 3 aborda, a manera de colofón, una cuestión sustantiva, la de la coherencia que debe tener la política exterior. En este sentido, establece, por un lado, la obligatoriedad de que en la formulación y operación de todas las actividades externas de la Unión (tanto las que se explicitan en el Título V⁵⁹⁶ como aquellas que se derivan de las demás políticas), se respetarán los principios y objetivos arriba citados; y, por otro lado, la necesidad de mantener la coherencia entre las distintas áreas que participan en actividades externas, estableciéndose los órganos responsables de garantizar tal coherencia. A la letra dice:

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos que trata el presente Título, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

⁵⁹⁶ Como se señaló, el Título V se refiere a la "Acción Exterior de la Unión". Está compuesto por dos Capítulos y comprenden del Artículo 21 al 46.

Como se ha señalado, le otorgamos a la totalidad del Artículo 21 del TUE, sus principios, objetivos y recomendación, la cualidad de integrar una sólida doctrina de política exterior de la Unión Europea. Desde esta perspectiva profundizaremos en su análisis a partir de cinco variables que complementan nuestra hipótesis sobre la trascendencia de la doctrina. Las variables son: el significado de la mutación política; la relevancia de un marco doctrinario; la importancia de rango constitucional; la trascendencia del consenso en torno a la política exterior; y la condición sine qua non de la coherencia.

Primera variable. *El significado de la mutación política.* En el Artículo 21 se sintetiza uno de los resultados más importantes del proceso histórico de mutación política que ha experimentado la integración europea desde la Declaración de Robert Schuman hasta la fecha, ya que establece los elementos sustantivos (principios y objetivos) que deben orientar la formulación y ejecución de la política exterior de la Unión Europea, como una línea unívoca de actuación comunitaria. Su relevancia radica en que se ha logrado un gran avance en uno de los ámbitos más protegidos, sensibles y delicados de la soberanía nacional, como es el de la política exterior de los Estados.

La concepción integral del Artículo representa uno de los cambios sustantivos que contiene el Tratado de Lisboa, en referencia a la forma de exposición de aspectos similares en los Tratados comunitarios anteriores, que se limitaban a proyectarlos desde la óptica de una organización internacional tradicional. Por el contrario, el paso cualitativo, lo nuevo del Artículo, de acuerdo con Aldecoa, radica en que se establecen principios y objetivos que "coinciden con los de una organización política de ámbito de actuación general". Son los principios y objetivos "de una verdadera *politeia* que han de guiar todas sus actuaciones" en sus relaciones internacionales⁵⁹⁷

⁵⁹⁷ ALDECOA LUZARRAGA, Francisco "Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un tratado o una Constitución?", en *Tratado por el que se establece una constitución para Europa*, op. cit., p. 47.

Segunda Variable. *La relevancia de un marco doctrinario.* El conjunto de los tres numerales que integra el Artículo condensan una sólida doctrina de política exterior de la Unión Europea, ya que cuenta con los elementos básicos (axiológicos y teleológicos) que le otorgan la cualidad de doctrina política: a) establece principios-guía de profundo contenido axiológico, con pretensiones de alcance universal y de amplia tradición político-ideológica en Europa, de conformidad a la historia de la filosofía y teoría política occidental (numeral 1); b) define objetivos concretos a alcanzar, dándole sentido preciso al carácter teleológico de cada uno de ellos (numeral 2); y c) precisa la condición sine qua non que requiere la doctrina (de conformidad a la especificidad de la Unión), para su aplicación y viabilidad: garantizar la coherencia de una política exterior univoca o comunitaria, que represente los intereses colectivos, lo que implica esquemas funcionales de coordinación entre todos los ámbitos institucionales, sectores y agentes que intervienen en la formulación y ejecución de la política exterior de la Unión Europea (numeral 3).

La formulación de una doctrina de política exterior de la UE puede considerarse como la evidencia empírica, por un lado, de un resultado positivo cuando prevalece la voluntad política de todos los Estados miembros por alcanzar un fin determinado y, por otro lado, del nivel de madurez del propio proceso de integración europea, donde existe el convencimiento de que ante los actuales procesos de transnacionalización y mundialización, la Unión Europea "debe organizarse para promover con eficacia y coherencia sus valores fundamentales , defender sus intereses comunes y contribuir al objetivo general de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible en el mundo".⁵⁹⁸

Cabe señalar, que los principios y objetivos que integran esta doctrina de política exterior, tienen su fuente de inspiración y sustento en aquellos valores y objetivos que han impulsado y arropado al propio proceso histórico

⁵⁹⁸ CONVENCION EUROPEA. Informe final del Grupo VII "Acción Exterior". Doc: CONV 459/02, Bruselas, 16 de diciembre de 2002, p. 11.

integracionista, que ha conducido a la profundización y ampliación de la Unión. Estos valores y objetivos, que se explicitan, respectivamente, en los Artículos 2 y 3 del TUE, "suponen la asunción y manifestación del modelo europeo de sociedad".⁵⁹⁹ Sin embargo, en estos Artículos se cubren sólo una parte de los criterios que forman parte de la "ética" de la Unión, por lo que en otros apartados del TUE se detallan los demás criterios, como en el Preámbulo y, en particular de manera extensiva, en el apartado dedicado a las "Disposiciones sobre los principios democráticos" (Título II, artículos 9 al 12), así como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Al respecto, hay que recordar como la Carta de Derechos Fundamentales recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se sustenta el proyecto político europeo, que son los mismos incluyendo los de igualdad y solidaridad.⁶⁰⁰

Tercera variable. *La importancia de rango constitucional.* Elevar a rango constitucional del TUE una doctrina de política exterior, tiene profundas implicaciones normativas y sociopolíticas: En primer lugar, refleja el consenso básico de Estados y ciudadanos por establecer los parámetros que guiaran la acción exterior de la Unión, de conformidad a una filosofía y ética compartida. En segundo lugar, define cuestiones que no están sometidas ni forman parte de la disputa político-democrática cotidiana, ya que se trata de la determinación de ciertos derechos fundamentales y la fijación de normas esenciales que no podrán ser alteradas por el juego político normal.⁶⁰¹ En tercer lugar, obliga a respetar principios y objetivos que en conjunto establecen el marco político y jurídico en el que debe desarrollarse toda la acción exterior de la Unión, cuya concreción a las

⁵⁹⁹ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. "Comentarios al Tratado por el que se establece...", *op. cit.*, p. 46.

⁶⁰⁰ En la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea (aprobada el 14 de noviembre de 2000) se clarifican por primera vez los valores compartidos por los europeos. Cfr. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. *La Integración Europea*. Editorial Tecnos, España, 2002, pp. 286-293.

⁶⁰¹ Cfr. CLOSA MONTERO, Carlos. "Constitución y Democracia en la Unión Europea". En CLOSA MONTERO, Carlos y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coordinadores). *La Constitución de la Unión Europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2005, p. 18.

circunstancias particulares de evolución de la sociedad internacional exige una revisión periódica de sus objetivos estratégicos.⁶⁰²

No obstante los aspectos positivos que se obtienen al elevar a rango constitucional la doctrina, existe el peligro de que las decisiones de política exterior puedan asumir posturas dogmáticas y ortodoxas ante las dinámicas de cambio de la sociedad internacional. Particularmente hay quienes consideran que una doctrina se puede convertir en una "camisa de fuerza" que inmoviliza y resta capacidad de maniobra en las decisiones políticas. Obviamente, quienes piensan así son aquellos que se asumen como "pragmáticos" o realistas de la política. De hecho existe un debate permanente entre los pragmáticos-realistas (tradición hobbsiana, del ser) y principistas-liberales o idealistas (tradición kantiana, del deber ser).

Claro está que en el texto del Artículo 21 del TUE prevalece la tradición kantiana que, de acuerdo con García-Dobarco, queda de manifiesto en los contenidos de las disposiciones de aplicación general en materia de acción exterior: "la Unión Europea se rige, en materia de relaciones exteriores, por lo que algunos denominan leyes de la paz", que son la ley de Kant o de la paz democrática, que sostiene, con apoyo histórico notable desde la Segunda Guerra mundial, que las verdaderas democracias no combaten unas con otras, y la ley Monet, que afirma que la integración comercial entre las naciones hace imposible la guerra, al producirse una fusión de intereses".⁶⁰³

Por otro lado, consideramos que el debate entre "principistas" y "pragmáticos" es estéril o baladí, ya que los principios y objetivos generales que integran la doctrina tienen la cualidad de la flexibilidad en cuanto a su carácter de

⁶⁰² Cfr. CALDUCH, Rafael. "Constitución Europea y proyección mundial de Europa". En PIZARROSO QUINTERO, Alejandro y DE MIGEL CANUTO, Ana. *El debate sobre la Constitución Europea en España*. Biblioteca Valenciana, Generalitat Valenciana, España, 2005, p. 109.

⁶⁰³ GARCIA-DOBARCO GONZÁLEZ, Bruno. "Unión Europea, política exterior y Constitución", en ALVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (Directores). *Comentarios a la Constitución Europea*. Libro III. Editorial Tirant, España, 2004. pp. 1302-1303.

guía y orientación de la acción exterior, por lo que se aplican de acuerdo a cada una de las situaciones concretas en las que se pretende incidir. Además, poseen un cierto grado de valor heurístico que los potencializan para ser utilizados y aplicados de manera práctica o pragmática.

Cuarta variable. *La trascendencia del consenso en torno a la política exterior.* Existe el consenso de que el proyecto político europeo se define como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo,⁶⁰⁴ pero al elevar a rango constitucional del TUE la doctrina se está potencializando el consenso, con lo cual se incorpora un elemento adicional, fundamental, en la cohesión de la propia Unión Europea, al contribuir, al unísono, los Estados miembros al fortalecimiento de un solo vector de guía de la política exterior.

La cuestión del consenso y su mantenimiento es vital y estratégica para el éxito de una verdadera política exterior común de la Unión. Si en el caso particular de cada Estado, el consenso en política exterior es una cuestión permanente de seguimiento nacional, ya que a través de la existencia o no del consenso se visualiza la diferencia entre una política exterior de Estado (que se sustenta en el consenso al responder a los intereses de las mayorías) y una política exterior de los gobiernos en turno (que carece de consenso al responder a intereses particulares y coyunturales del grupo gobernante o del partido político en el poder); en el caso de la experiencia de la Unión Europea, el consenso es determinante para la eficacia y eficiencia de una verdadera política exterior comunitaria. En este sentido, podemos afirmar que en el contexto del federalismo intergubernamental (o intergubernamentalismo supranacional) de la Unión, es viable una política exterior común, siempre y cuando se sustente en el consenso de un cuerpo doctrinario cuyos principios orienten y guíen los procesos de toma de decisiones.

⁶⁰⁴ Cfr. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. "Comentarios al...", *op. cit.*, p. 46.

Quinta variable. *La condición sine qua non de la coherencia.* Si bien la doctrina de política exterior de la Unión Europea es un factor determinante en la cohesión de una verdadera política común, el asunto de la coherencia (coordinación entre todos los ámbitos institucionales, sectores y agentes que intervienen en la formulación y ejecución de la política exterior de la Unión) es vital para alcanzar su credibilidad en el escenario internacional; además de la efectividad correspondiente para lograr prestigio, respeto y, consecuentemente, liderazgo. De ahí la necesidad de que en el Artículo 21 se incluyera el asunto de la coherencia en el numeral 3, con lo que se redondea la doctrina. De hecho, en los debates de la Convención Europea, correspondientes al Grupo de Trabajo sobre la "Acción Exterior", el tema de la coherencia fue recurrente y ocupó una parte importante en todas las sesiones de trabajo.⁶⁰⁵

Cabe destacar, que es a partir del grado de coherencia alcanzado, aunado al consenso, lo que le va a otorgar a la diplomacia común de la Unión una mayor o menor autonomía relativa de actuación internacional, en relación a las políticas exteriores "particulares" de los Estados miembros, las cuales, no está de más recordarlo, tendrán la obligación y compromiso de alinearse a lo dispuesto por el TUE. Esta autonomía relativa es la que a final de cuentas le otorgara credibilidad a la proyección internacional de la Unión. Autonomía que se retroalimenta de los vínculos indisolubles entre coherencia, consensos y principios y objetivos que sustenta la doctrina de política exterior.

Es importante señalar que el Artículo 21 del TUE vigente, que se transcribió textualmente líneas arriba, tal cual aparece en el actual Tratado de Lisboa, es como quedó redactado y publicado, en su momento, como Artículo III-292 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁶⁰⁶ (Tratado

⁶⁰⁵ Se puede afirmar, sin peligro de equivocación, que el tema de la coherencia en la política exterior es el que más preocupó a los miembros del Grupo de Trabajo. Esto se puede constatar en todos los documentos y minutas de las reuniones correspondientes. Es más, el asunto de la coherencia seguirá siendo uno de los retos permanentes de la política exterior común.

⁶⁰⁶ *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Edición preparada por Francisco ALDECOA LUZARRAGA. *Op. cit.*, pp. 238-239.

que no entró en vigor), producto de la Convención Europea (2002-2004), que fue recuperado de manera íntegra por el Tratado de Lisboa. Al respecto, consideramos importante recuperar los antecedentes de la Convención Europea, para revisar tanto el proceso de los debates como los resultados del grupo VII "Acción Exterior", que condujeron a la integración de la doctrina de política exterior de la UE, que se concretiza en el artículo 21 del TUE.

En la Declaración de Laeken del 15 de diciembre del 2001 (El futuro de la Unión Europea), documento de reflexión amplio donde se fija la composición y el mandato del nuevo órgano que va a preparar la Convención Europea,⁶⁰⁷ se afirma que: "La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos. La Unión sólo está abierta a países que respetan valores fundamentales tales como las elecciones libres, el respeto de las minorías y el Estado de Derecho."⁶⁰⁸ Como se puede apreciar, el consenso sobre un código de valores y principios que guían la acción exterior de la Unión Europea ya formaba parte de la Política Exterior y de Seguridad Común.

De hecho, los antecedentes formales del Artículo 21 del Tratado de Lisboa, en especial de los numerales 2 y 3, los encontramos en el segundo párrafo del Artículo 3 del Tratado de Maastricht y en el Artículo 11 del Tratado de Niza.⁶⁰⁹ En particular, en el primero de ellos se establecen objetivos generales a seguir en la PESC, así como la referencia a la necesidad de mantener la coherencia en la acción exterior. Sobre los antecedentes de los principios agrupados en el numeral 1 del Artículo 21, éstos se encuentran fundamentalmente en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre del 2000, que constituye el primer instrumento comunitario que reúne en un mismo texto tanto

⁶⁰⁷ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. "Comentarios al ...", *op. cit.*, p. 29.

⁶⁰⁸ CONSEJO EUROPEO. Declaración de Laeken, Conclusiones de la Presidencia, 14-15 de diciembre de 2001, en <http://ue.eu.int> p. 1.

⁶⁰⁹ Cfr. ALONSO GARCÍA, Ricardo y SARMIENTO, Daniel. *La constitución Europea*. Texto, Antecedentes, Explicaciones. Editorial Thomson/Civitas. Universidad Complutense. España, 2005, pp. 514-518

los principios de democracia, dignidad, igualdad, etc. como todos los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos.⁶¹⁰

En relación con la Convención, el formato y método de trabajo seguido por el grupo de trabajo sobre "la acción exterior de la Unión Europea", contribuyeron de manera importante a alcanzar acuerdos, que en conjunto condujeron de manera exitosa a la propuesta de un texto sobre principios básicos y objetivos generales de la acción exterior de la Unión, coadyuvando con ello a la integración de una doctrina específica de política exterior.

El Mandato para iniciar las reuniones del grupo de trabajo, empezaba con un mensaje muy claro, señalando que en debate del pleno de la Convención sobre "Acción Exterior" (11 y 12 de julio del 2002) se compartió la idea de que "la UE tenía mucho que ganar actuando colectivamente en el ámbito internacional. Solamente una Unión fuerte y unida puede proteger sus intereses políticos y económicos y defender los valores en los que se sustenta la propia Unión". Asimismo, "se recordó que los desafíos de la globalización requieren que la Unión cumpla su papel internacional mediante la utilización eficaz y coherente de todos los recursos a su disposición"⁶¹¹

El Mandato planteó cinco apartados, organizados en preguntas generales, con sus respectivos comentarios, que sirvieron de marco para los debates. Si bien todos los apartados son de gran interés, consideramos que los que competen directamente a nuestro análisis, son los dos primeros; que serán en los que nos concentraremos. En el primero se formuló la siguiente pregunta ¿Cómo deben definirse y elaborarse los intereses de la Unión? Al respecto, se señaló que existía el reconocimiento general que actuar colectivamente es la mejor forma de definir los intereses de la Unión. Al mismo tiempo, los acontecimientos internacionales rara vez suscitan reacciones idénticas o de idéntica intensidad en

⁶¹⁰ ALDECOA LUZÁRRAGA. Francisco. *La integración ... op. cit.*, p. 290.

⁶¹¹ Convención Europea "Mandato del grupo VII, "Acción exterior de la UE", Bruselas 10 de septiembre de 2002. Documento CONV 252/02, p. 2.

todos los Estados miembros. De tal forma se enfrentan dos retos principales: ¿cómo poder determinar mejor y dar prioridad a los intereses comunes? y ¿cómo poder fomentar efectivamente la convergencia de puntos de vista entre los Estados miembros, lo que llevaría a una mayor solidaridad y a una política de defensa de los intereses comunes? En este sentido, se sugería que las diferentes instituciones, órganos y actores de la Unión (el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, etc.) que tienen incidencia en las actividades externas, fomentaran la convergencia de puntos de vista y contribuyeran a fijar objetivos para la acción exterior de la Unión.⁶¹²

La segunda pregunta hacía referencia a ¿cómo asegurar la coherencia de la acción de la Unión, coordinando todos los instrumentos de los que dispone (incluida la ayuda al desarrollo, la acción humanitaria, la asistencia financiera, la política comercial, etc.)? Se comentó la importancia y necesidad de una correcta coordinación de todos los instrumentos políticos y económicos para que la Unión Europea tenga influencia en el ámbito internacional. Cuenta con una amplia gama de instrumentos a su disposición que puede utilizar para llevar a cabo sus objetivos en las relaciones internacionales y muchas políticas internas tienen una dimensión exterior importante. En lo que toca a asegurar la coherencia, se señaló "que deberían de mejorarse los dispositivos actuales de la UE con el fin de permitir una mejor coordinación y fomentar un planteamiento coherente y creíble en la adopción de decisiones. El problema tiene una doble vertiente: se trata tanto del dispositivo entre instituciones como de las estructuras dentro de las propias instituciones".⁶¹³ Asimismo, se sugería que el Grupo de Trabajo examinara las estructuras del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo y estudiara la forma de mejorar la coordinación interna de las políticas y acciones que sean pertinentes para las relaciones internacionales de la UE. También se sugería considerar la posibilidad de aumentar las sinergias entre los principales actores e instituciones.⁶¹⁴

⁶¹² *Idem.*, pp. 1-2.

⁶¹³ *Ibidem*, p. 3.

⁶¹⁴ *Ibidem*, p. 4.

A partir del Mandato, los debates permitieron avanzar hacia una definición más clara de objetivos y principios que deberían guiar la acción exterior de la Unión. En este sentido, el "grupo considero importante que la UE reflexionara en primer lugar sobre los objetivos de una política común antes de debatir sus modalidades y sus aspectos institucionales. Una política común no puede ser un fin en sí misma, sino que debe percibirse y diseñarse atendiendo a los objetivo que se haya fijado la UE".⁶¹⁵

Por otro lado, se reconoció que la actuación colectiva en el escenarios mundial depende en gran medida de la voluntad política y de la solidaridad entre los Estado miembros. Esto es especialmente cierto en el caso de la política exterior, que se considera un elemento esencial de la soberanía nacional. Se comento que la diversidad existente entre los Estados miembros no constituye necesariamente una flaqueza. Las situaciones particulares y las relaciones de cada uno de los Estados miembros con terceros países y regiones podía ser un baza propicia para el desarrollo de acción exterior de la Unión. Se agregó que la diversidad implica un reto para la definición de los intereses comunes. A juicio de algunos miembros, esto supone que solo es posible efectuar esta determinación de intereses de manera colectiva, en tanto que otros opinan que debería confiarse esta labor a un órgano central en Bruselas.⁶¹⁶

Durante el debate sobre el modo en que la UE podría determinar sus intereses comunes y fijar prioridades, varios de los participantes subrayaron la necesidad de definir mejor los objetivos que subyacen en la acción exterior de la UE. Se recalcó que para que la UE pueda tener una política común en materia de relaciones exteriores es menester precisar previamente sus ventajas. Otro miembro hizo la sugerencia más importante, que la UE debería adoptar una declaración de principios que expusiera los objetivos generales y los principios en

⁶¹⁵ Convención Europea "Nota resumida relativa a las reuniones de los días 24 y 25 de septiembre de 2002", documento CONV 307/02, 1 de octubre 2002, Bruselas, 1 octubre 2002, p. 2.

⁶¹⁶ *Ibidem*. pp. 2-3.

que se sustenta la acción exterior de la UE de modo que resulte claro para la opinión pública y para los socios de la UE. Esta declaración podría contener tres elementos esenciales: paz, independencia y solidaridad. Por otro lado, algunos miembros observaron que los intereses comunes deberán definirse de forma colectiva, en tanto que otros abogaron por el refuerzo del papel de las instituciones que defienden el interés común, lo que incluye una mayor participación del Parlamento Europeo en el debate sobre política exterior.⁶¹⁷

Las demás cuestiones concretas se centraron sobre la necesidad de precisar el alcance de la actuación exterior de la Unión, por lo que era menester precisar mejor las competencias externas de la comunidad derivadas de sus competencias internas. En relación a la necesidad de mejorar la eficiencia, la coordinación y la coherencia de la actuación exterior de la UE, se subrayó que para que se tenga una auténtica política exterior e influya en los acontecimientos sobre el terreno es preciso que disponga de medios y recursos adecuados. Por último se recalcó la necesidad de estudiar el modo de aumentar la coherencia entre recursos y medios.⁶¹⁸

En la reunión del 8 de octubre de 2002, el Presidente del grupo introdujo el debate sobre la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea, "subrayando que si la Unión deseaba tener un impacto real en la escena internacional tenía que hacer uso de todos sus instrumentos a su disposición de manera coherente y coordinada. Indicó que la UE tenía muchas maneras de poder actuar en la escena internacional, entre ellas las acciones diplomáticas comunes, los programas de asistencia financiera, la posibilidad de concluir acuerdos comerciales, el desarrollo y los fondos de ayuda humanitaria, así como la gestión de crisis, con inclusión de despliegue de personal sobre terreno, que estaba ahora desarrollándose. El empleo de todos estos medios de manera coordinada y la persecución de una meta común suponía la necesidad de

⁶¹⁷ *Ibidem.* p. 3.

⁶¹⁸ *Ibidem*, pp. 3-5.

coherencia en distintos niveles, es decir, dentro de las instituciones, entre instituciones, y los principales actores, así como a lo que se refiere a los instrumentos."⁶¹⁹

En el seno del debate, se hizo patente "un reconocimiento general en la necesidad de definir más claramente en un futuro Tratado los objetivos que subyacen a la acción exterior de la UE. Se sugirió que el grupo pudiese analizar en qué áreas los Estados miembro deseaban o estaban preparados para actuar conjuntamente. Los miembros sugirieron que los siguiente elementos deberían figurar en una definición de los objetivos de acción exterior de la UE: objetivos globales tales como la paz, solidaridad, prosperidad; el papel de la UE como actor global; las relaciones entre la UE y otras regiones del mundo (las que estén en crisis y las demás), con inclusión de su naturaleza (el tema de la apertura o del proteccionismo fue planteado por uno de los miembros); relaciones bilaterales y acción multilateral (en particular con la ONU)."⁶²⁰

En respuesta a lo planteado en la reunión del 8 de octubre, en la apertura de la siguiente reunión, del 15 de octubre, se distribuyó una nota elaborada por la Secretaria que contenía un proyecto de texto sobre los principios y los objetivos de la acción exterior de la UE, para que los miembros del grupo de trabajo presentaran sus observaciones y comentarios por escrito sobre el proyecto del texto. A continuación reproducimos el texto:

Principles and Objectives of EU External Action

1. The Union's action on the international stage will be guided by, and designed to advance in the wider world, the very values which have inspired its own creation, development and enlargement: democracy, the

⁶¹⁹ Convención Europea. "Nota resumida de la Reunión del 8 de octubre del 2002". Documento CONV 343/02. Bruselas, 11 de octubre del 2002, p. 1.

⁶²⁰ *Ibidem*, p. 6.

rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, solidarity, respect for the independence of sovereign states, freedom of opinion and opportunity, freedom from famine and fear. The Union will seek to develop relations and build partnerships with all countries, and regional or global organizations, who share its values; will seek multilateral solutions to common problems; will fully respect all international obligations; and will act in accordance with the Charter of the United Nations.

2. The European Union will define and pursue common policies in all areas of external relations where competence has been attributed to it and will work for the closest possible co-operation and the maximum degree of joint action in those areas where responsibility remains with the Member States:

- (a) To safeguard the interests, independence and integrity of the Union;
- (b) To consolidate and support democracy, the rule of law, international justice and human rights;
- (c) To encourage the integration of all countries into the world economy, including through the abolition of restrictions on international trade;
- (d) To foster the economic and social development of developing countries, and to reduce poverty in the world, in particular in the least developed countries;
- (e) To assist communities, countries or regions confronting human or natural disaster;
- (f) To develop international measures to preserve the environment and global natural resources, and ensure sustainable development; and
- (g) To preserve peace, and strengthen international security, in conformity with the principles of the United Nations Charter.

3. Some EU internal policies have external aspects. When considering such aspects, the Union will have in mind the above objectives.

El proyecto significó un avance importante en los trabajos del grupo y en general fue bien recibido. De hecho no generó mayor discusión o debate, simplemente se presentaron por escrito algunos comentarios con la pretensión de precisar ciertas cuestiones. Más adelante regresaremos al documento.

En la reunión de trabajo del 15 de octubre de 2002, Javier Solana, Alto Representante, hizo una serie de planteamientos relevantes que tiene que ver con la cuestión de la coherencia de la política exterior. Destacó que la voluntad política constituía una cuestión clave en la política exterior y que los interlocutores de la Unión debían intensificar su esfuerzo para fomentar la convergencia de puntos de vista y adoptar posiciones comunes. Además señaló que resultaba esencial un reparto claro de tareas y de responsabilidades en la acción exterior, así como una estrecha colaboración entre los diferentes actores, especialmente el Alto Representante y el Comisario responsable de relaciones exteriores. Añadió que la solidaridad entre Estados miembros y la puesta en común de recursos a la hora de plantearse un objetivo común era importante para la eficacia y la credibilidad de la acción exterior de la Unión Europea. Por último insistió que la cooperación con organizaciones internacionales y con los principales socios resultaba esencial para hacer avanzar los puntos de vista de la UE a escala mundial.⁶²¹

Por su parte, el Comisario Pascal Lamy comentó que el éxito de la política comercial común se deriva de una plataforma política compartida que había llevado a crear y fomentar una doctrina europea en materia de política comercial basada en la apertura y reglamentación. A su vez, insistió que para que la política exterior común de la Unión tenga credibilidad y éxito tiene que haber en primer lugar voluntad política de acción conjunta a escala global, así como una plataforma ideológica compartida. El señor Lamy estimó que existe un amplio consenso entre los principios y objetivos de la política exterior de la UE, pero que

⁶²¹ CONVENCIÓN EUROPEA. Nota resumida de la reunión del 15 de octubre, documento CONV 356/02, Bruselas, 21 de octubre de 2002, p. 2.

resulta esencial un debate pormenorizado antes de que los valores comunes puedan reflejarse en una autentica política común. La creación de una política común en todos los ámbitos de la acción exterior podía llevarse a cabo progresivamente, pero debería llegarse finalmente a un planteamiento único en la toma de decisiones.⁶²²

También intervinieron en la reunión Poul Nielson, miembro de la Comisión Europea, y Pierre de Boissieu, Secretario General Adjunto del Consejo de la Unión Europea. El primero, describió la acción comunitaria en la política de desarrollo y presentó su punto de vista sobre la evolución de la acción exterior de la UE. El segundo, desde una postura más crítica, se centró en lo que consideraba como falta de contenido de las acciones y estrategias comunes.⁶²³

La reunión del 29 de octubre se inició recordando que ya contaban los miembros del grupo con el proyecto de texto sobre los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea. Para esa fecha sólo se habían recibido los comentarios de dos miembros. Pasando a los temas de la agenda para la reunión, se abordaron las cuestiones referentes a la representación exterior de la Unión Europea en las organizaciones internacionales y en las relaciones bilaterales. Al respecto, varios miembros subrayaron que el logro de un acuerdo sobre los objetivos y prioridades de la acción exterior de la UE y la definición de competencias revisten una importancia primordial, y que la representación exterior de la UE guarda estrecha relación con ellos.⁶²⁴

En resumen, se celebraron ocho reuniones, una de ellas conjuntamente con el grupo VIII "Defensa", sobre el asunto de la gestión civil de crisis. La amplia gama de asuntos tratados por el grupo se clasificó en los siguientes epígrafes generales: intereses, objetivos y principios comunes; competencias; coherencia y

⁶²² *Ibidem*, p. 5.

⁶²³ *Ibidem*, pp. 6-12.

⁶²⁴ CONVENCION EUROPEA. Nota resumida de la reunión del 29 de octubre, documento CONV385/02 Bruselas, 5 noviembre 2002, p. 2.

eficiencia de la acción: estructuras, instrumentos y procedimientos de decisión; acuerdos internacionales; representación y servicios exteriores.⁶²⁵ Como se puede apreciar, el primer epígrafe es el que se refiere a la doctrina de política exterior.

De tal forma, los resultados del grupo VII "Acción Exterior" se sintetizan en los siguientes aspectos. En relación con los comentarios y observaciones al proyecto de texto sobre los principios y objetivos de la acción exterior de la UE, elaborado por la Secretaria de la Convención Europea, solamente destacan dos notas que, de manera explícita, hacen referencia a los principios y objetivos que deben guiar la acción exterior de la UE. Nos referimos a las notas presentadas por escrito por Michel Attalides y Bobby McDonagh.

La nota de Attalides hace referencia a que en el texto del proyecto se contempla que la Unión Europea actúa en concordancia con la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, sugirió que sería razonable añadir que la UE trabajaría sobre la base y objetivos para contribuir a la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ya que son la expresión más fuerte de búsqueda de soluciones multilaterales y la expresión más clara de la voluntad de la comunidad internacional.⁶²⁶

Por su parte, los comentarios de Bobby McDonagh son más amplios y profundos. Sugiere que se enriquezca la propuesta de texto presentada, ya que contiene aspectos o área que pueden ser reforzadas. Destacó lo atinado de que en el texto se recupere, como parte central, la definición de objetivos del Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea. Por otro lado, al igual que Attalides, hace referencia a la importancia de destacar los vínculos entre los valores de la UE y los principios y objetivos de las Naciones Unidas. McDonagh incluye en su texto

⁶²⁵ CONVENCION EUROPEA. Informe final del grupo VIII "Acción Exterior", documento CONV 459/02, Bruselas, 16 de diciembre 2002, pp 11-12.

⁶²⁶ *Cfr.* Contribution of Michalis Attalides on the Draft text on principles and objectives of EU external action.

una propuesta reforzada de principios y objetivos, que recoge prácticamente en su integridad el proyecto presentado por la Secretaria, enriquecido con los contenidos ya contemplados en el Artículo 11 del TEU.⁶²⁷

El documento final del Grupo VII "Acción Exterior" se presentó el 16 de diciembre de 2002. Se divide en dos partes: la primera referida a recomendaciones y la segunda al informe detallado sobre los debates. Respecto a las recomendaciones, se señaló la existencia de un amplio consenso en el grupo de trabajo sobre la necesidad de definir en el tratado constitucional los principios básicos y los objetivos generales de la acción exterior de la UE, de forma que quedaran claros tanto para el público como para los socios de la UE. El grupo logró un acuerdo sobre el siguiente texto:

Principios y objetivos de la acción exterior de la UE

1. La acción de la Unión en la escena internacional se guiará por los valores en los que se ha inspirado su creación, desarrollo y ampliación: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los principios de la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad y el respeto al derecho internacional de acuerdo con los principios de la carta de las Naciones Unidas, y redefinirá de manera que promueva estos valores en todo el mundo. La Unión tratará de desarrollar relaciones y crear asociaciones con países y organizaciones regionales o internacionales que compartan los mismos valores. Fomentará las soluciones multilaterales a los problemas comunes, en el marco de las Naciones Unidas.
2. la Unión Europea definirá y aplicará políticas comunes y actuaciones de la Unión, y tratará de lograr la mayor cooperación posible en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para:

⁶²⁷ *Cfr.* Contribution of Bobby McDonagh, Alternative Representative of the Irish Government. Comments on the paper 'Principles and Objectives of EU External Action'.

Salvaguardar los valores comunes, intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión.

- a) C
consolidar y apoyar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el Derecho internacional.
- b) M
mantener la paz, evitar los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- c) F
promover un desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza, en particular en los países con bajo nivel de ingresos.
- d) E
estimular la integración de todos los países en la economía mundial, inclusive mediante la abolición progresiva de las restricciones al comercio internacional.
- e) D
desarrollar medidas internacionales de protección del medio ambiente y los recursos naturales mundiales y garantizar el desarrollo sostenible.
- f) A
ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o promovidas por el hombre.
- g) P
promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y el buen gobierno a escala mundial.

Asimismo, el grupo recomendó también que, para garantizar la coherencia entre la acción exterior e interior de la UE, dichos principios y objetivos se tendrían en cuenta al estudiar los aspectos externos de las políticas internas de la UE. Si se comparan el texto-borrador original, elaborado por la Secretaria (dos numerales),

el que se presenta en el Informe Final de los trabajos de la Convención (dos numerales), que se acaba de transcribir, y la versión definitiva que aparece en el Tratado por el que se establece una Constitución, como Artículo III-292 (tres numerales), que se recoge textualmente en el artículo 21 del Tratado de Lisboa, consideramos que no existen diferencias sustantivas, sólo en lo que compete al numeral 3 de la versión definitiva, que no se incluye en las anteriores. También en la última versión se recupera con más precisión algunos aspectos del Artículo 11 del TUE, como lo que se incluye en el inciso "c" del numeral 2, sobre los principios de la Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París. Por lo demás las diferencias son mínimas, sustitución de palabras, sinónimos, mejor redacción y estructura lógica de las ideas.

Por lo que toca al apartado del informe detallado sobre los debates, el documento destaca que en el grupo se reiteró la necesidad de definir mejor en el Tratado Constitucional los principios subyacentes y los objetivos generales de todos los ámbitos de la acción exterior de la UE; de manera que quedara claro para los ciudadanos y para los socios de la UE. En este sentido, el grupo estudió la propuesta de principios y objetivos de la acción exterior de la UE, documento elaborado por la Secretaria, basándose en el texto del Tratado actual sobre los distintos ámbitos de actuación y en recomendaciones presentadas por los miembros del grupo. El grupo logró un amplio consenso sobre la propuesta por lo que recomienda que el texto se incluya en la Constitución.⁶²⁸

Por otro lado, quedó claro que dichos principios y objetivos se tendrían en cuenta también al estudiar los aspectos externos de las políticas internas de la UE, para garantizar la coherencia entre la acción exterior y la interior. Además, se estimó que una vez que quedarán establecidos los principios y objetivos generales dentro de la constitución, sería más fácil que la UE definiera sus intereses comunes y acordará una estrategia para defenderlos. El grupo consideró que los intereses comunes los tenía que definir colectivamente el Consejo. En este

⁶²⁸ Convención Europea. Informe final del grupo VIII "Acción Exterior", *op. cit.*, pp. 11-12.

contexto, se recordó la misión del Consejo Europeo en la definición de los principios y orientaciones generales.⁶²⁹

Por lo que toca a la coherencia y eficiencia de la acción, se señaló en el informe que sin perjuicio de las diversas limitaciones de competencia entre la Unión y los Estados miembros, es fundamental garantizar al máximo la coherencia y la eficiencia de la acción exterior de la UE. Asimismo, el grupo acordó que para potenciar al máximo su influencia en la escena mundial, la Unión tenía que utilizar todos sus instrumentos, tanto políticos como económicos, de manera coordinada y sinérgica. Se destacó que un planteamiento coherente en las cuestiones internacionales aumentaba el crédito de la Unión frente a sus socios.⁶³⁰

Como conclusiones sobre el artículo 21 del Tratado de Lisboa, se puede añadir que en relación con el numeral uno, referido a los principios que deben guiar la acción exterior de la Unión, nos encontramos que son los mismos que presiden la propia dinámica de la experiencia de integración. Principios que se pueden catalogar como políticos: la democracia, el estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el principio de igualdad,. Respecto de los principios sociales, tenemos el respeto a la dignidad humana y el de solidaridad. Y en tercer lugar, en relación con el sistema internacional, la Unión respetará los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.⁶³¹ En un siguiente plano, segundo-párrafo del numeral 1, de manera indirecta asume el principio del multilateralismo, al explicitar que la Unión "propiciara soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas".

En relación con los principios que contiene el numeral uno, la Unión Europea recrea como una gran síntesis los modelos europeos de la democracia liberal y de

⁶²⁹ *Cfr. Ibidem.*

⁶³⁰ *Cfr. Ibidem*, pp.16-17.

⁶³¹ *Cfr. CALDUCH, Rafael, "Constitución Europea y proyección mundial de Europa", op. cit., pp.107-108.*

la indivisibilidad de los derechos humanos, que en conjunto forman parte de las grandes aportaciones del modelo social europeo al mundo. El modelo de la democracia liberal de la Unión, que se sustenta en una visión maximalista de la democracia liberal, va más allá de la democracia electoral y representativa, trascendiendo a ámbitos sociales y económicos, lo que no se presenta en otros regímenes democráticos donde se tiene una visión minimalista de la democracia, limitada a la participación en los sufragios. En el Título II del TUE “Disposiciones sobre los principios democráticos”, se distingue claramente el modelo político europeo a partir de los principios de igualdad, de democracia representativa y de democracia participativa, que se definen, respectivamente, en los artículos 9, 10 y 11. Este modelo democrático se complementa con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, en el que se explicita, prácticamente, todo un catálogo de la concepción de la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Por lo que toca a los objetivos generales contemplados en el numeral 2, hay que poner atención en los fines últimos, aspecto ideológico de los objetivos, a partir de la indicación precisa de la acción de los verbos en infinitivo, con que se inicia cada objetivo. Si bien todos los objetivos pueden ser considerados como sustantivos en las políticas estructurales de la Unión Europea, podemos hacer un ejercicio de reagrupación de acuerdo a los diferentes ámbitos de la realidad en que operan: políticos, económicos, sociales y jurídicos.

En síntesis, podemos concluir afirmando que hoy en día, la Unión Europea cuenta con su cuerpo doctrinario de política exterior, elevado a rango constitucional en el Tratado de Lisboa y respaldado por el Derecho Internacional. En este contexto recomendamos que en el ámbito de las relaciones internacionales de la Unión, se instrumente una política exterior congruente con un proyecto de integración "volcado" hacia el exterior, de conformidad a las exigencias de la globalización, que cumpla la función de puente y eje articulador entre las políticas internas de la Unión (que deben atender las condiciones socio-

económicas de las sociedades de los Estados miembros) y sus relaciones externas (que deben contribuir al desarrollo integral tanto de la sociedad europea como de la sociedad internacional en su conjunto).

8. Supranacionalidad e intergubernamentalismo en la Unión Europea.

Desde la entrada en vigor del Tratado de París, que le dio vida a la CECA, como la primera institución comunitaria regional europea integrada por seis Estados fundadores, el desarrollo teórico de la integración regional ha formado parte sustantiva del proyecto teórico general de la disciplina de Relaciones internacionales. A partir de entonces, el tema de la supranacionalidad y, más tarde, el tema del intergubernamentalismo, conformando ambos el supuesto binomio dicotómico supranacionalidad *versus* intergubernamentalismo, se han convertido en el núcleo duro del desarrollo teórico de la integración regional europea y, por ende, de los debates teórico-metodológicos correspondientes.

Pero este desarrollo teórico y sus debates se ubica en un marco que se proyecta como umbral y permea todos los análisis, enfoques y propuestas teóricas: el *umbral del Estado soberano*. Así, desde el enfoque funcionalista originario de Mitrany, en su texto visionario de 1943 “Working Peace System”,⁶³² hasta los estudios del desarrollo histórico de la UE de inclinación federalista, como los de Truyol y Aldecoa, pasando por el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik y el enfoque normativo de los iusinternacionalistas, como el de Araceli Magas, nos encontraremos siempre, como referente obligado, el umbral del Estado soberano. En este sentido, plantearemos tres hipótesis generales que nos servirán de guía en el desarrollo del presente capítulo.

La primera hipótesis parte del principio de que el Estado soberano o Estado moderno es un producto histórico y, como tal, ni ha sido ni será la única forma de organización política que conocerá la Humanidad. Sin embargo, el Estado soberano se ha mantenido formalmente durante varios siglos como la unidad territorial decisoria universal y efectiva sobre la cual no existe un poder superior que se le imponga. Esta cualidad de supremacía y universalidad jurisdiccional territorial de las unidades estatales; es decir, su soberanía, se encuentra en el plano de las relaciones internacionales contemporáneas en una profunda revisión, en virtud de que ningún Estado puede decidir con plenitud de autonomía e independencia sobre su propio destino e, incluso, sobre aquellos aspectos que afectan más de cerca su organización. De ahí que se ha estado cuestionando en el tiempo a la soberanía, reduciendo su naturaleza a una especie de capacidad jurídica de acción, o como simple atribución de competencias del Estado o como una esfera de libre acción concedida por el Derecho Internacional. Donde más peso ha tenido la perspectiva de percibir a la soberanía como un abanico de competencias que se pueden transferir internacionalmente, es en el proceso de

⁶³² Mitrany destaca al nacionalismo como causa primaria de las guerras mundiales y propone estrechar las relaciones entre los Estados a través de agencias internacionales funcionales que ejercerían su autoridad sobre algún área específica más allá de las potestades estatales. Cfr. MITRANY, David. *Working Peace System*. Ed. Royal Institute of International Affaire, United Kingdom, 1943.

integración regional de la Unión Europea, por lo que se afirma por políticos y académicos que los Estados miembros han cedido o perdido soberanía para construir las instituciones comunitarias; o sea, las instituciones supranacionales.

La atribución del ejercicio de competencias que otorgan los Estados a favor de las instituciones supranacionales, se realiza a través de tratados internacionales, pero tales instituciones no se constituyen, por esta delegación, en unidades decisorias universales; es decir, no son soberanas. Las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias se acuerdan en una convención de unidades decisorias universales; es decir, en tratados suscritos por Estados soberanos.

La manipulación política e ideológica del concepto de soberanía ha provocado una gran confusión en su real alcance y significado. Por lo tanto, es menester, en las condiciones actuales de las relaciones internacionales en general y del proceso de integración de la UE en particular, esclarecer sus alcances actuales en cuanto a la intención y extensión de este concepto, para entender con precisión la situación presente, así como su futuro a mediano plazo, de los Estados europeos en cuanto a su *status* soberano.

La segunda hipótesis parte de la idea de que en los debates teóricos de la teoría de la integración de la UE, se presenta la supranacionalidad como un opuesto al fenómeno del intergubernamentalismo, al grado de identificar cada uno de éstos como pertenecientes a corrientes teóricas que se contraponen en la disciplina de Relaciones Internacionales, como una versión del debate clásico entre idealismo *versus* realismo. Esta es una falsa dicotomía ya que la relación supranacionalidad-intergubernamentalismo conforman un binomio indisoluble, en tanto que el intergubernamentalismo es la figura sustantiva que adquiere su especificidad al promover el espacio vital de negociación entre los Estados miembros, para alcanzar acuerdos vinculantes (tratados), que son el sustento

formal de la creación y funcionamiento de las instituciones comunitarias (supranacionales).

De ahí que la supranacionalidad se construye a partir de la conjunción de las siguientes variables: la voluntad de los Estados soberanos para promover, mediante la cooperación internacional, una institución, a la cual se le atribuyen competencias a través del acto soberano de suscribir un acuerdo vinculante (tratado), otorgándole a dicha institución una autonomía sobre materias específicas, donde el principio de efecto directo; es decir, la legislación bajo la cual opera la instancia supranacional prevalece sobre la legislación nacional de todos los Estados miembros y sus ciudadanos.

Este eje fundamental de la aplicación de la norma, del principio de efecto directo, se articula para su ejecución en una estructura policéntrica, donde operan las competencias exclusivas atribuidas a las instancias supranacionales, así como las competencias compartidas entre estas instancias y los Estados miembros, que es donde interviene el principio de subsidiariedad. Asimismo, se mantiene la posibilidad de la salida de un Estado participante mediante la denuncia del tratado que finca su origen. Bajo estos parámetros, encuentra viabilidad el fenómeno denominado *la Europa a la carta o de las distintas velocidades*, ya que los Estados miembros mantienen sus atributos soberanos para participar o no en determinadas instituciones supranacionales.

La tercera hipótesis se refiere al ideal de una “federación de los Estados unidos de Europa”, el cual se ha visto reforzado a través de los avances, tanto en el proceso de profundización de la integración regional, como en la ampliación de la Unión Europea con el ingreso de más Estados. Sin embargo, los enfoques teóricos prescriptivos con un alto contenido de ideal político, en torno al cual se han agrupado los llamados “eurooptimistas” (académicos y políticos), han forzado el ideal de dicha federación, a partir de la supuesta noción de una nueva soberanía, la cual se tipifica como “soberanía compartida” entre los Estados miembros y la

Unión Europea. Esta concepción de la soberanía compartida ha tergiversado aún más el concepto de soberanía, ya que la Unión Europea sigue manteniendo su característica esencial de organización internacional intergubernamental y no como un Estado federado.

A partir del Tratado de Maastricht se redimensionan el enfoque teórico del federalismo (con lo que se inicia el denominado *neofederalismo*), el cual supone la conformación de la federación de Europa como un proceso paulatino, en donde el Estado va cediendo, conforme a sus intereses, soberanía y competencias a las instituciones comunitarias. Sin embargo, los académicos y políticos más centrados han considerado este llamado proceso de federalización como un híbrido, en tanto se mantiene una línea que se ha considerado como de desarrollo federalista pero simultáneamente manifiesta notables diferencias respecto a una estructura federal clásica, especialmente debido al policentrismo y fragmentariedad de la propia configuración interna de la Unión Europea. De ahí que se busquen denominaciones para tipificar la experiencia de la Unión Europea como “federalismo supranacional” o “federalismo intergubernamental”. Sin embargo, no obstante que se reconozca que ciertas instituciones supranacionales le dan sentido a un proceso de federalización cada vez mayor, hoy por hoy la fuente de decisiones más importantes siguen siendo los Estados, que por su naturaleza mantiene la *suma potestas*; es decir, su carácter soberano.

Las tres hipótesis planteadas nos introducen a los debates teórico-metodológicos sobre el desarrollo de la integración europea, por lo que estimamos necesario revisar, aunque sea de manera sucinta, los principales enfoques teóricos que han alimentado tales debates. En términos cronológicos se reconocen dos primeros enfoques o corrientes teóricas: la federalista y la funcionalista. Ambas se promueven y difunden prácticamente de manera simultánea. De hecho no se contraponen sino que, por el contrario, se complementan y retroalimentan, porque metodológicamente parten de la misma teoría de conocimiento: el estructural funcionalismo. Por lo tanto, si queremos ser

estrictos, en realidad se trata de una sola corriente teórica, ya que el supuesto método federal tiene un substratum funcionalista.

El enfoque federalista, como corriente teórica, tiene su fuente de inspiración original en el ideal político de construir un Estado federal europeo, “Los Estados Unidos de Europa”, teniendo como referente Los Estados Unidos de América. De ahí que algunos analistas confundan los movimientos políticos europeos a favor de promover un Estado federal, con el desarrollo epistemológico de la construcción teórica que explica el proceso de profundización de la integración regional a partir de sus efectos o consecuencias federalizantes.

Si bien existen antecedentes del pensamiento federalista en la historia de Europa,⁶³³ las iniciativas políticas de crear un Estado federal europeo empiezan a adquirir presencia al finalizar la Primera Guerra Mundial y encuentran sustento en la creación de la Sociedad de Naciones y la promoción de una zona de paz. En el periodo entre guerras destacan los trabajos de Ricardo Coudenhove – Kalergi, con su libro *Pan-Europa*, publicado en 1923, y de Edouard Herriot y Aristide Briand, quienes promueven la idea de creación de una federación europea.⁶³⁴ Más adelante, ya en plena Segunda Guerra, se difunde en 1941 el “Manifiesto Ventotene”, elaborado por Alterio Spinelli, Ernesto Rossi y otros compañeros de cárcel, donde denuncian que los Estados soberanos nacionalistas, algunos con sistemas totalitarios, combaten los principios de libertad, igualdad política, económica y social, por lo que es necesario, como tarea de la posguerra: “abolir la división de Europa en Estados nacionales soberanos” y promover una “reorganización federal de Europa”.⁶³⁵

⁶³³ Respecto a estos antecedentes, ver TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La integración europea. Idea y realidad*. Ed. Tecnos, Madrid, 1972, Primer Capítulo.

⁶³⁴ Cabe señalar que ya en ese periodo existían opiniones en contra de la idea de una federación europea. Al respecto FREYER señalaba “que no sólo el Estado universal sino también el Estado europeo único es una utopía en la que no se puede pensar seriamente y que tampoco se debe ambicionar, si no se quiere traicionar el espíritu de la cultura occidental.” En FREYER. *Der Staat*, citado en HELLER, Herman. *La Soberanía*, op. cit., p. 331.

⁶³⁵ LIPGENS, Walter (ed.), *Documents on the History of European Integration*. Volume 1, Walter de Gruyter, Berlin and New York, 1985, p. 471. Citado en MARISCAL, Nicolás. *Teorías políticas de la..., op. cit.*, pp. 45-46.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial adquieren fuerza los movimientos políticos a favor de un Estado federal europeo. Destacan las iniciativas de Winston Churchill (1946) de crear “Los Estados Unidos de Europa” y de las asociaciones de movimientos federalistas: “Unión Europea de los Federalistas” y la “Unión de Federalistas Europeos”. Estas asociaciones organizaron diversos Congresos en donde se propusieron pautas y modos de acción para la aplicación de un modelo federal en Europa. Destaca el Congreso de Montreux, en agosto de 1947 (en el contexto ya de una Europa dividida y convertida ya en el núcleo Guerra Fría), en el cual se planteó que los Estados nacionales ya no eran capaces de resolver sus problemas, por lo que deberán transferir parte de su soberanía a una corporación federativa, en la que se requería una nueva organización económica, partir de una fuerte disposición estatal.⁶³⁶ Al año siguiente tuvo lugar el Congreso de la Haya, donde empiezan a perder fuerza las asociaciones promotoras de una Constitución Federal Europea, e imponiéndose la postura del Reino Unido de limitarse a crear una organización de cooperación intergubernamental sin ambiciones federalistas, sin cesión, delegación o puesta en común de las soberanías de los Estados. Bajo estos lineamientos, el 5 de mayo de 1949 se creó en Londres, con la participación de diez países, el Consejo de Europa.

No obstante el freno a los movimientos políticos federalistas, con la puesta en marcha del proceso de integración económica en la entonces Europa Occidental, con el Tratado de París de 1951 y los Tratados de Roma de 1957, y el correspondiente avance de las instancias comunitarias hacia la consolidación de un mercado común, se estimuló el desarrollo de estudios tanto para explicar los avances de la integración regional como para incidir en su evolución. En este contexto de operatividad del proceso de integración, se abrirá una primera etapa de desarrollo teórico que abarcará hasta fin de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, con el fin de la Guerra Fría y las negociaciones que

⁶³⁶ MARISCAL, *op. cit.*, p. 53.

conducirán al Tratado de Maastricht. En esta etapa el enfoque funcionalista de Mitrany, con su correspondiente esencia federalistas, estimulara el advenimiento del neofuncionalismo encabezado por Ernest Haas, así como la construcción del enfoque teórico federalista, con su correspondiente *substratum* funcionalista. El desarrollo concatenado de estos enfoques a través de los años ha fortalecido la corriente teórica clásica del idealismo en la disciplina de Relaciones Internacionales, en tanto que el proceso de integración regional europeo es el ejemplo de que a partir de la cooperación internacional se ha logrado consolidar un proyecto de unidad continental de carácter federalizante, mediante el cual se ha mantenido la paz y la armonía en las relaciones interestatales, y cuya dinámica funcional lo mantiene en constante evolución.

Mitrany es un destacado representante de la corriente idealista en la Disciplina de Relaciones Internacionales, ya que en más de cuarenta años de publicaciones mantuvo una línea a favor de la construcción de un sistema universal de paz. De hecho inicia su enfoque funcionalista analizando las funciones que debía desempeñar una organización internacional como la Sociedad de Naciones, para un mantenimiento eficaz y permanente de la paz. Más adelante enfocará sus estudios al caso concreto de las comunidades europeas.⁶³⁷

En 1965, ante la llamada “crisis de la silla vacía” y la consecuente demostración de que cualquiera de los Estados miembros mantienen el poder para frenar una iniciativa promovida desde una instancia supranacional o simplemente no participar en ella, Mitrany critica el tipo de estructura funcional que había ido adquiriendo la integración europea, en cuanto a sus alcances regional y federal, así como su nulo impacto en promover una mayor unidad mundial. En el aspecto regional, evidencia lo cerrado de la organización, lo cual genera exclusión y por lo mismo cierta ruptura con todo lo externo. En relación con el aspecto federal, no apoya el proyecto de federalización del modelo de integración, ya que

⁶³⁷ MITRANY, David. *The Problem of International Sanctions*, Oxford University Press, Oxford, 1925. Citado en *idem.*, p. 131.

los federalistas europeos no se plantean cómo opera el federalismo en donde realmente existe, ni si su origen tiene alguna similitud con la unión actual de un grupo de Estados en el presente contexto social. El restrictivo equilibrio federal de poderes no es adecuado para la sociedad del bienestar planificada que exigen nuestros tiempos; pero sin esos límites federales caminaríamos hacia un sistema político más unitario que una federación.⁶³⁸

Por su parte, la propuesta teórica de Haas, que le dio al enfoque funcionalista mayor estructura, ha tenido gran influencia en el desarrollo teórico de la integración regional. Con base en la experiencia de las comunidades europeas, destacan dos aportaciones teóricas que han tenido gran influencia en el tiempo. Su definición sobre la integración y el concepto “spillover”. Haas define la integración como el proceso en el que “varios actores políticos con bases nacionales distintas son persuadidos de cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es una nueva comunidad política, sobrepuesta a las preexistentes”.⁶³⁹

En relación con el concepto “spillover” (desbordamiento), que surge del análisis que hace Haas de las comunidades europeas,⁶⁴⁰ se refiere a que no es posible limitar la integración a un único sector económico, ya que la integración sectorial tiende a la unidad económica general, por lo que se da una dinámica de desbordamiento (“spillover”), generadora de más integración, proceso que escapa al control directo de los estados nacionales.⁶⁴¹

⁶³⁸ MITRANY, David, “The Prospect of Integration: Federal or Functional”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 4, n° 1, 1965-1966, p. 135. Citado en MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, pp. 135-136

⁶³⁹ HAAS, Ernest. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. 1950-1957*. Stanford University Press, USA, p. 16.

⁶⁴⁰ Tomó como referencia la conformación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA).

⁶⁴¹ *Cfr.*, MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, p. 140.

Haas analiza el desbordamiento tomando como referencia la posición y actitud que asumen los Estados en la negociación, aplicación y ampliación del Tratado constitutivo de la CECA. De ahí llega a la conclusión de que la aceptación de la CECA se explica mejor por la convergencia de demandas tanto hacia el interior de cada Estado como entre ellos, más que por una pauta de demandas y esperanzas idénticas. Sin embargo, reconoce que el desbordamiento a otras esferas se presenta por un hecho concreto: la creación de la CEE y la CEEA; lo cual indica que los Estados se encuentran dispuestos a extender sus expectativas, de acuerdo a la funcionalidad que han demostrado estos nuevos organismos supranacionales.⁶⁴²

El enfoque del neofuncionalismo va tener importantes seguidores a través de los años, quienes aportarán nuevos modelos con base en la profundización y ampliación de la integración regional, dotando al enfoque de mayor cuerpo teórico. Entre los seguidores más reconocidos que enriquecieron esta corriente teórica hasta antes del Tratado de Maastricht, están León N. Lindberg,⁶⁴³ Joseph S. Nye⁶⁴⁴ y Philippe C. Schmitter.⁶⁴⁵

Por lo que toca a las aportaciones del enfoque federalista a la teoría de la integración europea, durante el periodo que estamos analizando, destaca la obra de Guy Héraud, Henri Brugmans y Cari J. Friedrich. El enfoque de Héraud es de corte juricista, con una perspectiva federalista inclinada a los aspectos social, económico y cultural. A la par de su visión jurídica, considera algunos aspectos y necesarios para la conformación de una federación. A pesar que en la mayoría de su análisis no recurre a la figura estatal y su rol en el federalismo, la retoma en cuanto a la legalidad con la que debe instituirse una federación, pues considera mucho más eficiente la aplicación de un método constituyente. En éste se crea un

⁶⁴² Cfr. *Ibidem*, pp. 140-143.

⁶⁴³ Cfr. LINDBERG, León N. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press, Stanford (Cal), 1963.

⁶⁴⁴ Cfr. NYE, Joseph S. "Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model", en *International Organization*, N° 24, 1970, pp. 796-835.

⁶⁴⁵ Cfr. SCMITTER, Phillippe C., "A revised Theory of Regional Integration", en *International Organization*, vol. 24, N° 4, 1970, pp. 836-868.

tratado entre Estados para el funcionamiento de una asamblea constituyente, la cual se encargará de crear una Constitución federal y, por último, las instituciones creadas comenzarán a funcionar.⁶⁴⁶

Por su parte, Henri Brugmans aborda el carácter dinámico del federalismo y plantea dos principios para la organización política y administrativa del mismo: la solidaridad y la autonomía. Con base en estos principios y cuatro “preocupaciones humanas” que considera fundamentales (eficacia, solidaridad, responsabilidad cívica y diversidad), propone diez criterios que deben aplicarse al sistema federal para que éste perdure:⁶⁴⁷

1. Rechazo del dogmatismo, ya que deben prevalecer acciones pragmáticas, acordes con la realidad europea.
2. Búsqueda del compromiso entre los diversos actores sociales, incluidos las minorías.
3. Instituciones duraderas, cuya presencia y función le dan cuerpo a cualquier organización social.
4. Aceptación del poder como principio de orden, negando la anarquía como forma de sobrevivir o crecer, pero con la participación del ciudadano para influir en las decisiones de los gobernantes.
5. La multiplicidad de poderes como garantía de las libertades y equilibrio, ya que un poder limita a otro.
6. Los espacios del federalismo que se deben identificar, para precisar los ámbitos, actores o grupos a los cuales van dirigidas las acciones.
7. El principio de representatividad, que va ligado con la legitimidad del poder y la responsabilidad de los gobernantes en cuanto a sus acciones.

⁶⁴⁶ HÉRAUD propone sobre todo un método, en el sentido de una actitud y un compromiso ante la vida y los hombres. Su punto de partida es el pluralismo social, que toma en cuenta y acepta la multiplicidad y diversidad de las colectividades. Su método federalista es, además de plural, dialéctico, pero no en el sentido de contradicciones antagónicas que se niegan y así se superan, sino de una dialéctica complementaria, cuyos polos, el todo o colectividad compuesta y las partes o colectividades componentes, afirmándose cada uno afirman y complementan al otro. Cfr. HÉRAUD, Guy. 1968, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*. Citado en MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, pp. 68-76.

⁶⁴⁷ BRUGMANS, Henry. *Le pensé politique du fédéralisme*. A. W. Sijthoff Uitgeversmaatschappij, Leyden, 1969, p. 8. Citado en MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, pp. 77-80.

8. El principio de subsidiariedad, en donde el nivel de gobierno menor tiene preferencia sobre el mayor, en cuanto a la solución de problemas.
9. La función dicotómica, en cuanto a los principios de solidaridad y la autonomía, para evitar posibles abusos del principio de subsidiariedad.
10. El sentido cívico, donde cada individuo piense en el bienestar colectivo, traducido en bienestar propio.

Brugmans plantea el papel de las autonomías (del cual también hace referencia Héraud), como la base del federalismo plural. La figura estatal seguirá siendo el eje que dé pauta a la conformación del federalismo y la estructura básica en el que se conformará éste, por lo que señala que “de momento lo que está amenazado no es el Estado nacional, sino su pretensión de quedarse con todo.”⁶⁴⁸

Por último, Friedrich apoya la idea de que la integración regional europea es un proceso dinámico de federalización, en el que se van acordando políticas, soluciones y decisiones sobre problemas que le son similares a un conjunto de comunidades diferentes, con lo cual se cohesiona una pluralidad en torno a dicho proceso. Según Friedrich, en un orden político federal no existe soberano, ya que este último es reemplazado por el poder constituyente que hace el pacto, el cual está constituido por una pluralidad de niveles y diversidad de unidades, por lo que las lealtades que genera son también plurales. Por lo tanto, agrega que la soberanía en un orden federal es divisible y las lealtades son compartidas. De ahí que los Estados miembros de las comunidades europeas tengan que ir delegando facultades soberanas para avanzar en la construcción del sistema federal.⁶⁴⁹

Un aspecto al que le otorga especial atención Friedrich, es el de la promoción de una identidad única entre las diferentes comunidades europeas, ya que la identidad siempre se ha ligado al Estado-nación, por lo que es imprescindible asimilar "una base sólida de valores, creencias e intereses comunes y que se

⁶⁴⁸ BRUGMANS, Henry, *op. cit.*, p. 120. Citado en MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, p. 81.

⁶⁴⁹ *Cfr.*, FRIEDRICH, Karl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall Press, United Kingdom, 1968, p. 6.

acepten como base de las instituciones y políticas comunes", con lo que se facilitaría más la planificación y aplicación de políticas en la construcción de la federalización.⁶⁵⁰

El carácter prescriptivo de los enfoque teóricos de la integración europea se han enfrentado de manera recurrente a las situaciones de crisis que se han presentado en el proceso de la integración, crisis que siempre van a sacar a flote o evidenciar el poder determinante que mantienen los estados soberanos en la conducción del proceso de integración. De tal forma, frente al carácter prescriptivo de los enfoques federalista y funcionalista, va a surgir en la década de los sesentas el enfoque del realismo político en la teoría de la integración. Lo paradójico es que el autor que impulsa la perspectiva del realismo político en los análisis de la integración regional va a ser Stanley Hoffmann, quien es considerado como representante del enfoque de la sociología histórica de Raymond Aron en la academia anglosajona de la disciplina de Relaciones Internacionales.

Asimismo, se identifica el enfoque realista de Hoffman como el inicio de la corriente del intergubernamentalismo en el proyecto teórico general de la integración regional, que es considerada como la corriente opuesta que confronta las corrientes comunitaristas o supranacionales, representadas por el federalismo y el funcionalismo. El enfoque del intergubernamentalismo reposiciona el papel de los Estados soberanos en el proceso de integración, como los actores más poderosos que determinan el rumbo de dicho proceso a partir de sus intereses nacionales. De ahí, que si se presenta la coincidencia de intereses entre los estados, se avanza en la integración en sectores funcionales económicos y sociales, siempre y cuando se mantenga la coincidencia de intereses.⁶⁵¹

⁶⁵⁰ *Ibidem*, pp. 176-177.

⁶⁵¹ Cfr. HOFFMAN, Stanley, "The European Union Process at Atlantic Crosspurposes", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 3, 1964, pp. 85-101.

La profundización de la integración y el ingreso de nuevos miembros a la UE condujeron a la necesidad de revisar los tratados vigentes, conduciendo en la década de los ochentas a convocar a la primera Conferencia Intergubernamental, en cuyo marco se elaboró el Acta Única Europea de 1986, donde se percibe con mayor transparencia la tendencia a fortalecer el proyecto de unidad política. Este proyecto adquiere mayor relevancia con el fin de la Guerra Fría y el colapso del socialismo real en Europa del Este, lo que acelera la necesidad de reencauzar el proceso de integración regional, por lo que se convocó a la segunda Conferencia Intergubernamental, cuyos trabajos dieron como resultado el Tratado de Maastricht de 1992. En este nuevo escenario de una Europa sin “divisiones político-ideológicas” entre capitalismo y socialismo, se va a iniciar una segunda etapa del desarrollo teórico de la integración europea, profundizándose el debates entre la corriente del intergubernamentalismo y la corriente de la supranacionalidad, representando esta última a todos los enfoques comunitaristas: neofuncionalismo, neofederalismo, neoinstitucionalismo y gobernanza supranacional.

En el marco de este debate, destaca el enfoque del intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik, quien establece dos variables sustantivas en el proceso de integración: las preferencias particulares de los Estados miembros, a partir de su interés nacional, y la negociación internacional, como el espacio fundamental donde se dirimen las diferencias entre los Estados y se logran acuerdos que coadyuvan tanto a maximizar los intereses de cada Estado, como a favorecer la profundización del proceso de integración.⁶⁵²

Para Moravcsik el proceso de la integración regional se sustenta en las preferencias de los gobiernos nacionales y no de las instancias o entidades comunitarias, ya que las preferencias de los Estados reflejan el balance de los intereses económicos antes que razones políticas o preocupaciones de seguridad

⁶⁵² MORAVCSIK, Andrew, “Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no.4, 1993, pp. 473-526.

nacional. Por lo tanto, el resultado de las negociaciones proyectan el relativo poder que cada Estado tiene, ya que la decisión de transferir la autoridad a las instancias supranacionales responde a los intereses de los gobiernos y no a una ideología federalista o a la creencia en la inherente eficiencia de las organizaciones internacionales.⁶⁵³

Más adelante, Moravcsik y Schimmelfenning tipifican a la Unión Europea como un régimen internacional de coordinación política estatal que puede ser explicado en un marco analítico de tres etapas: primera, los Estados definen sus preferencias; segunda, negocian los acuerdos sustantivos; y, tercera, crean instituciones para asegurar esos resultados. Cada etapa es separada y explicada por una “teoría distinta”, respectivamente: teoría de formación de preferencias, teoría de negociaciones y teoría de institucionalización.⁶⁵⁴ En este marco, estos autores reconocen que el intergubernamentalismo liberal es una teoría abierta a la comunicación con otras teorías, ya que es una síntesis de teorías racionalistas (de formación de preferencias, negociación e instituciones) con elementos del realismo intergubernamentalista y una neofuncionalista. Por ello, su teoría está abierta a la complementariedad con aspectos adicionales del constructivismo social. Pero dicha síntesis será más fácil si se comparten las bases racionalistas y su compromiso metodológico empírico-postitivista.⁶⁵⁵

Por otro lado, a partir de la firma del Tratado de Maastricht, el enfoque teórico federalista adquirió nuevo impulso, surgiendo el neo-federalismo, que retoma la perspectiva de percibir la profundización de la integración regional como un proceso de federalización paulatino, en donde los Estados miembros deberán ir cediendo, conforme a sus intereses, competencias soberanas a las instituciones comunitarias. Entre los autores más representativos del neo-federalismo, se

⁶⁵³ Cfr. *Idem*.

⁶⁵⁴ MORAVCSIK, Andrew y SCHIMMELFENNING, Frank. “Liberal Intergubernamentalism”, en DIEZ, Thomas y WIENER, Antje (Eds.). *European Integration Theory*. Oxford University Press, USA, 2009, pp. 67-89.

⁶⁵⁵ Cfr. RODRÍGUEZ ULLOA, Carlos, “Los estudios de integración (europea) en la actualidad. Breves antecedentes y amplias perspectivas”, versión inédita, México, 2012, p. 10.

encuentran Dusan Sidjanski, Fisher y Laufer, Nicole Schley, Stephan Mazan, Bruno Frey, Armin Von Bogandy y Francisco Aldecoa.

Para Sidjanski la federalización de la UE es un método que impacta el proceso de integración, no es un modelo, ya que la federalización se va adaptando a las condiciones sociales y va ampliando sus rubros de acción conforme vayan requiriendo los actores involucrados. De ahí que la flexibilidad, adaptabilidad y evolución son conceptos básicos del neo-federalismo. Sidjanski califica a la UE como un híbrido en cuanto a su aparato institucional, ya que coexiste una mezcla de "elementos internacionales, confederales y federales", aunque con una clara tendencia hacia la conformación de más rasgos federativos, en cuanto a competencias y libertades. Reconoce el problema de la autonomía decisoria de las instituciones, ya que los Estados miembros mantienen cierto control a partir del mecanismo de negociaciones intergubernamentales, donde dejan sentir su poderío político-económico.⁶⁵⁶

Por su parte, Fisher y Laufer proponen, a partir del Tratado de Maastricht, "volver al significado original del ideario federal, como búsqueda de una equilibrada ponderación entre los diferentes niveles del sistema político y de mecanismos de transferencia y de salvaguardia de competencias legitimadas suficientemente desde el punto de vista democrático."⁶⁵⁷ Esta propuesta se plantea en relación con el papel del Estado soberano y la necesidad de búsqueda de equilibrios entre la cesión de competencias y el resguardo de la soberanía estatal. El equilibrio estará en función de los requerimientos y la evolución de la federación y la sociedad que la conforma, así como su aplicación en diferentes niveles. Sin embargo, este equilibrio multinivel debe ser comprendido como expresión del principio democrático tanto en la forma de separación vertical de poderes como componente inherente de una estabilidad que el federalismo

⁶⁵⁶ SIDJANSKI, Dusan. *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Ed. Ariel, España, 1998.

⁶⁵⁷ LAUFER, Heinz y FISCHER, Thomas. *Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1996, p. 25. Citado en MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, p. 99.

garantiza. No obstante los avances en el proceso de Maastricht en torno al criterio ponderado de competencias y el principio de subsidiariedad, Fischer y Laufer los califican de poco positivo, pues no se establecen competencias federales y estatales, sino que procura la resolución lo más próximo al Estado.⁶⁵⁸

Más adelante van proponer Fischer y Schley una reforma federal de la estructura de la Unión Europea, concretamente del Tratado y del orden de competencias. En cuanto al Tratado, éste daría paso a la creación de una “Constitución convencional” como componente central de la reforma estructural, pues considerará un canon de valores comunes europeos que favorecerán la integración política.⁶⁵⁹

Por su parte, Stephan Mazan concibe al federalismo como un principio político de configuración para la unión de partes territoriales, cuyos participantes deben contar con similitudes y expresar su voluntad de articularse en torno al proceso de federalización. Observa en el proceso político europeo una ambivalencia al encontrarse, por un lado, un aspecto centralizador, representado por el aumento de Estados miembros y, por otro lado, un aspecto descentralizador, manifestado por una regionalización intra-estatal, lo cual lleva consigo la instauración de una estructura pluralista y policéntrica, en donde el reparto de competencias y la cesión de las mismas por parte de los Estados se vuelve más complicado. Además, considera la asimilación del federalismo como principio político capaz de engendrar derecho comunitario europeo.⁶⁶⁰

Bruno Frey propone una nueva forma de federalización, a partir de la adición de figuras jurídicas superpuestas al federalismo: jurisdicciones o corporaciones, funcionales, superpuestas y competitivas, que las denomina como FOCl, por sus

⁶⁵⁸ *Idem.* pp. 99-100.

⁶⁵⁹ FISCHER, Thomas y SCHLEY, Nicole. *Europa federal organisieren. Ein neues Kompetenz – un Vertragsgefüge für die Europäische Union.* Europa Union Verlag, Bonn, 1999. Citado en MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, p. 104.

⁶⁶⁰ MAZAN, Stephan. *Das föderative Prinzip in der Europäischen Union. Insbesondere die föderativen Strukturelemente de Europäischen Geimenschaftsrechtes.* Schultess Polygraphiser Verlag, Zürich, 1996. Citado en MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, pp. 112-115.

siglas en inglés (*Functional, Overlapping, Competitive Jurisdictions*). Estas jurisdicciones serían conformadas regionalmente por los propios ciudadanos o por entidades gubernamentales básicas en donde los ciudadanos tendrían la posibilidad de entrar o salir en cualquier momento y se encargarían de la resolución de problemas en las diferentes áreas competentes a los Estados. Esto quiere decir que aparte de la cesión de competencias ante una federación, el Estado deberá dejar actuar a la FOCl sin restricciones, la cual podría funcionar en uno o varios Estados a la vez o podría haber varias de ellas referentes a un mismo tema dentro de las regiones de un solo Estado, dependiendo de los requerimientos de la solución de problemas y de los requerimientos de los ciudadanos.⁶⁶¹

En el caso de Armin Von Bogandy, él reconoce en el Tratado de Maastricht la conformación en la Unión Europea de una variedad de centros de toma de decisiones, por lo que la denominó "unión supranacional policéntrica", donde destaca los elementos supranacionales en su estructura jurídica y política administrativa. Más adelante, con el Tratado de Ámsterdam ajustó su denominación a "federalismo supranacional", sosteniendo la idea de que la forma externa de la Unión corresponde ampliamente a una línea de desarrollo federalista, pues el Tratado contiene un considerable potencial de fundación de una unidad federal. Pero, al mismo tiempo, mantiene notables diferencias respecto a una estructura federal estatal, especialmente debido al policentrismo y fragmentariedad de la configuración interna. De tal forma, el pensamiento federal actual abarca igualmente concepciones más pluralistas, de modo que, junto a un federalismo federal-estatal, hay sitio para un federalismo supranacional.⁶⁶²

En el contexto general de los avances del neofederalismo surgen enfoques explicativos paralelos, que se incorporan al debate teórico-metodológico de los

⁶⁶¹ FREY, Bruno S. *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCl*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997, p. 9. Citado MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, p. 120.

⁶⁶² VON BOGANDY, Armin. *Supranationale Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 10. Citado en MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, pp. 121-2,127.

estudios de la integración europea. Es el caso de los enfoques de la gobernanza supranacional y del neoinstitucionalismo. Con respecto al enfoque de la gobernanza supranacional, propuesto por Wayne Sandholtz y Alec Stone Sweet, éste se centra en tres variables interrelacionadas que son constitutivas de la política supranacional: los crecientes niveles de intercambio de los actores transnacionales (sociales, económicos y políticos) que influyen en el proceso de creación de políticas a nivel europeo; las organizaciones comunitarias que producen, ejecutan e interpretan las reglas; y las reglas tanto legales como informales, que constriñen el comportamiento de los actores políticos debido a su interacción a nivel europeo. A partir de la interacción de variables se genera la evolución de una política desde una fase intergubernamental a una supranacional. Este movimiento se inicia con un creciente intercambio transnacional que impulsa la creación de organizaciones supranacionales, las cuales crean reglas que facilitan y regulan dicho intercambio. Mientras las reglas europeas se hacen más densas y articuladas, se impulsará a los actores públicos y privados de la comunidad a intensificar o fomentar nuevas relaciones verticales y horizontales a nivel transnacional europeo.⁶⁶³

Por lo que toca al neoinstitucionalismo, esta corriente busca recuperar la atención a las instituciones que fue relegada por la “revolución conductista” de los años 50 y 60 del siglo pasado. De acuerdo con Hall y Taylor, el institucionalismo comprende tres vertientes: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de elección racional y el institucionalismo sociológico. Si bien estas vertientes se han venido reproduciendo de manera separada en el tiempo, el neoinstitucionalismo las articula en un solo enfoque, lográndose la convergencia teórica que se sintetiza en la definición de institución como “un complejo de reglas y procedimientos que gobierna una gama dada de interacciones humanas, sean éstas formales o informales.” Así, el neoinstitucionalismo aplicado a la UE parte de

⁶⁶³ Cfr. SANDHOLTZ, Wayne y STONE SWEET, Alec, “European Integration and Supranational Governance”, en *Journal of European Public Policy*, 1997. También ver: SANDHOLTZ, Wayne y STONE SWEET, Alec. “Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity”, en SANDHOLTZ, Wayne y STONE SWEET, Alec. *European Integration and Supranational Governance*, New York, Oxford University Press, pp. 1-26.

una perspectiva analítica donde se pueden utilizar herramientas de gobernanza y redes políticas para el estudio del marco institucional y de organizaciones a nivel europeo. Se reconoce el rango medio de la teoría como el punto de encuentro para aplicar una mayor base empírica. De ahí que el neoinstitucionalismo está abierto a aplicar diferentes enfoques teóricos, según los distintos niveles de interacción en la Unión Europea, al igual que el intergubernamentalismo liberal.⁶⁶⁴

Como se ha podido apreciar, la evolución y profundización de la UE se ha enfrentado a coyunturas periódicas, que han impulsado importantes procesos de negociación, estimulando las conferencias intragubernamentales. En este marco, cabe recordar que después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y ante la perspectiva inminente de una nueva ampliación con el ingreso de los países de Europa del Este, se convocó a una nueva Conferencia Intergubernamental que dio como resultado el Tratado de Niza. Sin embargo, éste no logró cohesionar las expectativas de nuevos ajustes, en consonancia con la nueva ampliación, por lo que se emite la declaración de Laeken (15 de diciembre del 2001) y la correspondiente puesta en marcha de la Convención para elaborar un nuevo Tratado por el que se establecería una Constitución para Europa. Los trabajos de la Convención resultaron fructíferos, concluyendo el proyecto de Tratado por consenso de todos los Estados miembros en junio del 2003.

Con la Convención y su producto, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, parecía un hecho innegable que el proceso de integración política regional avanzaba de manera acelerada hacia la federalización de Europa. Ello le dio gran fortaleza a la corriente teórica del neofederalismo, que aun después de que dicho Tratado Constitucional no prosperara por la negativa de Francia y Holanda, se ha ubicado como el paradigma hegemónico en los debates teórico-metodológicos sobre la integración europea, porque todas las demás

⁶⁶⁴ SANDHOLTZ, Wayne, STONE SWEET, Alec and FLIGSTEIN, Neil, "The Institutionalization of European Space", en STONE SWEET, Alec SANDHOLTZ, Wayne y FLIGSTEIN, Neil, (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.

corrientes teóricas abrevan en sus contribuciones analíticas, ya sea para nuclearse en su entorno o confrontar ideas e hipótesis.

La hegemonía del paradigma neofederalista ha conformando un “línea dura” de analistas euro-optimistas, entre los que ubicamos a Francisco Aldecoa, quien ha contribuido a enriquecer, a su vez, dicho paradigma. En uno de sus principales textos, publicado al inicio de los trabajos de la Convención, afirmaba con respecto a la UE: “hoy el desafío consiste en darle un rostro humano, completando y renovando el edificio en la lógica de la gobernanza, es decir, del buen gobierno con equilibrio entre la política, la sociedad y el mercado, es la empresa que tienen como nuestra una generación por delante y que se está iniciando con la labor de la Convención que comienza sus trabajos en marzo 2002 con objeto de hacer una propuesta de Constitución comprensible para el ciudadano, que tiende a desarrollar la federación Europea de Schuman a través del método federal.”⁶⁶⁵ Agregaba, en el mismo texto, que: “nos encontramos a medio camino del proceso de mutación de una Comunidad económica a una Federación Europea, objetivo final ya planteado por Schuman, y que aún habrá que esperar (...) para que esa mutación se haya completado y contemos con una Federación Europea, organizada en torno a una Constitución.”⁶⁶⁶

Según a Aldecoa y Guinea, la propia Convención Europea fue una innovación fundamental, ya que la reforma del Tratado de Niza no se dejó en manos de una conferencia intergubernamental, como el caso de las revisiones anteriores. Se encargó a un órgano que, “encarnaba la doble legitimidad europea: la de los Estados -internacional- y la de los ciudadanos –Europa o Federal-. Esa legitimidad política reforzada es uno de los elementos que van a resultar decisivos en el rescate del tratado constitucional a través del Tratado de Lisboa.”⁶⁶⁷

⁶⁶⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. *La integración... Op. Cit.*, p. 20.

⁶⁶⁶ *Ídem.*, p. 26.

⁶⁶⁷ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, Mercedes, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Ed. Marcial Pons, España, 2008, p. 39.

La negativa de ratificación de Francia y Holanda al Tratado Constitucional en el 2005, provocó que la UE entrara en un impase político, manteniéndose vigente el Tratado de Niza. Pero a partir del 2007 se convoca una nueva Conferencia Intergubernamental, que va a retomar las negociaciones, cuyo resultado será el Tratado de Lisboa, el cual, después de sortear y superar algunos problemas (como el No irlandés inicial) entra en vigor a partir de diciembre de 2009. Aldecoa y Guinea señalan que este Tratado hace suya la determinación de la Convención por simplificar el sistema jurídico-político europeo, dejando a la UE como única organización de referencia, dotada ya de personalidad jurídica propia. Con esta medida se fortalece el modelo europeo compuesto por una única entidad, que actúa conforme a un método propio: el federal en el caso de las políticas comunes, y confederal o intergubernamental en el caso de la política exterior y de seguridad común. En este sentido, agregan Aldecoa y Guinea, se consolida el carácter único de la UE, que responde al modelo político de federalismo intergubernamental, donde el componente federal se fortalece en detrimento de lo intergubernamental.⁶⁶⁸

Hemos recurrido a esta relación sucinta de las dos etapas por las que han transcurrido los principales enfoques teóricos de la teoría de la integración regional europea con dos objetivos: contextualizar las tres hipótesis guía que formulamos al inicio del presente capítulo y evitar analizar los temas de la supranacionalidad, el intergubernamentalismo y la soberanía compartida, como fenómenos aislados entre sí y simples referentes empiristas, sin conexión con los debates teórico-metodológicos, los cuales son reducidos por ciertos políticos y analistas a la supuesta confrontación irreconciliable entre las iniciativas del supranacionalismo o comunitaristas y las fuerzas del intergubernamentalismo o estatalismo.

8.1. La supranacionalidad: esencia de la integración

⁶⁶⁸ Cfr. *Ibid.*, p. 95.

La Unión Europea, además de cumplir cabalmente con todas las características básicas que debe poseer toda OIG para ser considerada como tal, posee elementos o aspectos que la hacen única y atípica, por lo que se le considera una organización internacional intergubernamental *sui generis*. Pero la cualidad que la hace *sui generis* es producto de la profundización de la integración regional, a partir del cumulo de competencias atribuidas a la Unión por sus Estados miembros, lo que ha permitido promover y desarrollar instituciones y ámbitos supranacionales, que le han permitido compatibilizar los avances de una comunidad económica con un proyecto más abarcador de comunidad política, con sus especificidades propias que, desde nuestro punto de vista, no tiene ningún parangón con ninguna comunidad política conocida. Es una nueva experiencia que está en proceso de construcción.

Aquí la pregunta obligada es: ¿Las especificidades que hacen de la UE una OIG única y *sui generis* se derivan de sus instituciones y ámbitos supranacionales? Todo parece indicar que por ahí encontramos la respuesta. En este sentido, Martín y Pérez de Nanclares sintetiza la apreciación que sobre este carácter *sui generis* de la UE tienen varios analistas, en los siguientes términos: “se puede afirmar con Rodríguez Iglesias⁶⁶⁹ que nos encontramos ante una organización internacional de características específicas, especificidad y diferencia que Manuel Medina considera de grado,⁶⁷⁰ y Jacobs KARST la ve en su ‘estructura única institucional y su poder sin precedente de dictar leyes.’⁶⁷¹ Si se desea una expresión más acrisolada se puede seguir a Constantinesco y hablar de una ‘organización internacional bivalente y de integración

⁶⁶⁹ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y LÓPEZ ESCUDERO, M. “El Derecho Comunitario Europeo”, en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (Comp.). *El Derecho de la Comunidad Europea*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España, 1982, pp. 518-539.

⁶⁷⁰ MEDINA ORTEGA, Manuel. *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*. Ed. Tecnos, España, 1974, p. 109.

⁶⁷¹ JACOBS, F.G. y KARST, K.L., “The ‘Federal’ Legal Order: The USA and Europe Compared. A Judicial Perspective”, en CAPPELLETTI, M.; SECCOMBE, M.; WEILER, J. *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*. Ed. W. de Gruyter, Berlín-Nueva York, 1986, vol. I, libro I, p. 171. La traducción del inglés es nuestra.

constitucionalizada.⁶⁷² O si se prefiere, para subrayar la originalidad del proceso comunitario, puede considerarse a las comunidades como organizaciones internacionales de integración o supranacionalidad, siempre que se tenga bien presente que el significado de ambos términos no es unívoco y que, como apunta WEILER, ‘La necesidad de revertir a un término nuevo para caracterizar a la Comunidad (Europea), es indicativo de que la terminología existente no lograba un concepto adecuado para identificar esta nueva aventura.’⁶⁷³ (...) utilizando un análisis dialéctico, puede afirmarse que el primero de los elementos, el de integración, se opone al de cooperación, y que la supranacionalidad es el antónimo de la intergubernamentalidad.”⁶⁷⁴

Al margen de los alcances explicativos expuestos, sobre lo que distingue a la UE de las OIG clásicas, no compartimos la conclusión que infiere Martín Pérez, ya que el supuesto “análisis dialectico” al que recurre, no es tal, ni en términos de análisis ni de dialectico, porque establecer como elementos contrapuestos del principio de la unidad de contrarios a los fenómenos socio-históricos de la integración y la cooperación es falso; sin embargo, de esa supuesta contradicción integración *versus* cooperación, él infiere otra supuesta contradicción: la supranacionalidad (integración) *versus* intergubernamentalidad (cooperación). No obstante la tergiversación de la relación entre estos fenómenos, parece que se ha institucionalizado esta falsa contradicción en el discurso político europeo, para calificar y descalificar decisiones en torno al desarrollo del proceso de integración regional; institucionalización que ha sido avalada por muchos académicos,

⁶⁷² Al referirse a la ambivalencia CONSTANTINESCO hace referencia al hecho de que las comunidades se fundan siempre sobre los principios contradictorios: bivalencia de los objetivos (en ocasión de integración, en otras de simple cooperación); bivalencia de los instrumentos (consecución de un mercado común frente al simple acercamiento de las legislaciones nacionales); bivalencia de la estructura institucional -el autor habla en realidad de órganos dinámicos- para referirse al Consejo y a la Comisión (el primero, expresión del principio de la soberanía de los Estados miembros, y la segunda, expresión del principio de la solidaridad comunitaria); bivalencia de los sujetos de derecho comunitario (los Estados y los ciudadanos); y la bivalencia de las dos categorías de derecho comunitario (el que produce efecto directo y el que no). CONSTANTINESCO, L.J. “La naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas”, en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (Comp.). *El Derecho de la... op. cit.*, pp. 51-52.

⁶⁷³ WEILER, J. “Supranationalism Revisited – a Retrospective: The European Communities after 30 years”, en *Noi si mura*, Florencia, 1986, pp. 341-349. La traducción del inglés es nuestra.

⁶⁷⁴ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *op. cit.*, pp. 14-15.

contribuyendo a la construcción de una opinión pública con referentes falsos, lo que provoca, al final de cuenta, mayor confusión entre los ciudadanos.

Lo que se tiene que recatar de las diferentes apreciaciones sobre lo que distingue a la UE de las OIG clásicas, es el fenómeno de la supranacionalidad de sus instituciones y los ámbitos que comprende. De ahí que sea necesario precisar: el contexto en el que se acuña dicho concepto; como se entiende por los analistas; su ubicación en las diferentes corrientes teóricas; su intención y extensión conceptual; y su concreción y desarrollo histórico.

Existen referencias de que el término supranacional surge en el contexto de creación de la Sociedad de Naciones, para evaluar o medir los alcances que se estimaba que podría tener, en cuanto a su carácter de universalidad y ascendencia, sobre los Estados soberanos. Pero, la supranacionalidad, como fenómeno político-jurídico, es identificable tanto temporal como espacialmente, con el nacimiento del proceso de integración regional de los Estados de Europa Occidental, a partir de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).⁶⁷⁵ Los antecedentes de las dos guerras mundiales y la polarización de Europa con el auge de la Guerra Fría, sirvieron de fundamento político-ideológico para promover un proyecto de creación de una organización europea sectorial, la CECA, atribuyéndole los Estados participantes el ejercicio de facultades soberanas para el logro de sus objetivos, con lo que se le revestía de supranacionalidad, con los que se pretendía, en principio, “controlar los excesos del Estado-nación moderno en Europa, especialmente, su propensión al conflicto violento y la incapacidad del sistema internacional para evitar esa propensión.”⁶⁷⁶

La palabra supranacional se ha registrado en la Real Academia de la Lengua Española como: “Dicho de una entidad que está por encima del ámbito de los gobiernos e instituciones nacionales y que actúa con independencia de

⁶⁷⁵ Cfr. MOGILEVICH DUBIN, Adolfo. *La comunidad supranacional*. Edit. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1972, p. 16.

⁶⁷⁶ WEILER, Joseph. *Europa, fin de siglo*. Edit. Centro de Estudios Constitucionales, España, 1995, p. 184.

ellos.”⁶⁷⁷ Sin embargo, el hecho de que el concepto de supranacionalidad identifica un fenómeno político-jurídico, se le define de diversas formas, según algunos por su naturaleza dinámica y contornos difusos, por lo que cada autor y su respectiva certidumbre teórica le imprime su propia visión de lo que ha de entenderse por supranacionalidad. En principio, vamos a diseccionar la palabra supranacionalidad: está compuesta por un prefijo y un concepto en sí mismo. Un prefijo que plantea la idea de que algo está por encima de otra cosa; y un concepto donde su referente primo es la nación. La nación es algo que comúnmente se da por sentado, pero su discernimiento es lo que puede generar mayores confusiones. Por ello, utilizaremos el concepto nación, siguiendo a Albertini, como el referente subjetivo del Estado moderno (burocrático-centralizado), entendiendo a éste como la organización del poder político para el desarrollo de un orden social, mediante la creación de un gobierno estructurado a partir de instituciones, que extiende su autoridad en un territorio y pobladores; y, además, es objeto de soberanía. Asimismo, la nación como referente subjetivo, es el reflejo en la mente de los hombres de una situación de poder, donde se crea el fenómeno de fidelidad a la norma de las personas que viven en el territorio de un determinado Estado (jurisdicción).⁶⁷⁸

Por su parte, y aunque ya precisamos el concepto de soberanía, éste en sentido amplio, es también un concepto jurídico-político que sirve para indicar el poder de mando en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por tanto, la soberanía pretende ser una racionalidad jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, y el poder de hecho en poder de derecho.⁶⁷⁹

⁶⁷⁷ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. España, 2012, p. 1423.

⁶⁷⁸ *Cfr.* BOBBIO, Norberto, *et. al. Diccionario de Política*, tomo I y II, ed. siglo XXI, México, 2004, pp. 1024-1026.

⁶⁷⁹ *Cfr.* MATTEUCCI, Nicola. “Soberanía”, en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*, edit. Siglo XXI, México DF., 2007, p. 1477.

Con esta información podemos formular una definición preliminar y, por lo tanto, acotada del concepto de supranacionalidad, en los siguientes términos: es un fenómeno donde una entidad o institución está por encima del ámbito de los Estados individuales o nacionales y actúa con independencia de ellos, en pos de un orden social y que, además, exigen fidelidad a la norma establecida dentro de una jurisdicción. Aquí es aquí donde surge el problema, pues si hemos insistido en que la soberanía es una cualidad distintiva del Estado moderno, por lo que no se acepta ninguna autoridad por encima de él, la pregunta que surge entonces es: ¿La supranacionalidad elimina, soslaya o fractura la soberanía del Estado? Esta pregunta centra el debate teórico-metodológico sobre la supranacionalidad, en cuanto tal debate tiene como fondo el umbral del Estado soberano. Teniendo en cuenta esta última, procederemos a revisar de manera breve cómo los estudiosos de la integración europea han definido o explicado la supranacionalidad.

Intentaremos agruparlos en cuatro grupos, con toda arbitrariedad de nuestra parte, de acuerdo a lo que estimamos que cada quien destaca, con base a cuatro criterios: el énfasis en la soberanía, en la autonomía jurídica, en las competencias atribuidas y la federalización. Obvio que en la mayoría de las definiciones vamos a encontrar estos elementos. Ubicamos en el primer grupo, el de énfasis en la soberanía, a Robert Shumann, para quien “lo supranacional se sitúa a igual distancia entre el individualismo internacional, de una parte, que considera intangible la soberanía nacional y no acepta como limitación de la misma más que las obligaciones contractuales ocasionales y revocables y, de otra parte, el federalismo de Estados que se subordina a un superestado dentro de una soberanía territorial propia. La institución supranacional no posee los caracteres de un Estado pero detenta y ejerce cierto poderes soberanos”⁶⁸⁰ Por su parte, Karl Deutsch señalaba respecto a la CECA, que ésta “lleva a los Estados hacia la supranacionalidad como la abdicación gradual de parte de su autonomía de decisión en beneficio de un centro de poder representativo de la nueva

⁶⁸⁰ Citado en ORREON V., Francisco. “La integración política”, Editorial Jurídica, España, 1966, p. 48.

comunidad.”⁶⁸¹ En esta misma línea, Marín López, concreta la supranacionalidad en la existencia de instituciones comunitarias que son independientes de los Estados y adoptan decisiones, en ocasiones por mayoría, que se imponen a los Estados, por lo que, en cierto modo, existe una posición superior de las instituciones comunitarias frente a los Estados.⁶⁸² En este sentido NeillNugent plantea que el “supranacionalismo envuelve el trabajo de los Estados con otros en un tema que no les permite a ellos retener el completo control sobre los desarrollos. Esta es, los Estados podrían ser obligados a hacer cosas en contra de sus preferencias y sus deseos porque ellos no tienen el poder para detener una decisión. El supranacionalismo lleva las relaciones inter-Estado más allá de una cooperación hasta la integración, envolviendo alguna pérdida de soberanía.”⁶⁸³ Por último, Armin Von Bogdandy dice que “el concepto de supranacionalidad recibe el cometido de delimitar la asociación de integración frente a las asociaciones estatales, especialmente respecto a los rasgos distintivos de la falta del medio de poder coercitivo y de la constitutividad policéntrica.”⁶⁸⁴ James Carporaso sentencia que lo supranacional en las actuales instituciones (UE) poseen “jurisdicción y autoridad sobre cada Estado miembro en áreas de política específica”⁶⁸⁵. John McCormick dice que el “supranacionalismo [...] es una forma de cooperación en la cual un nuevo nivel de autoridad es creado (este es autónomo) sobre el Estado y tiene poder de coerción que es independiente del Estado”⁶⁸⁶.

En el grupo que pone énfasis en la autonomía jurídica, ubicamos a Reuter, quien en una obra pionera sobre la materia, plantea las tres características

⁶⁸¹ DEUTSH, Karl. “El Orden supranacional”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, España, 1955, p. 7.

⁶⁸² MARÍN LÓPEZ, “El Mercado Común y la independencia de los Estados”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, España, 1958, pp. 139-154. Citado en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *op. cit.*, p. 16

⁶⁸³ NUGENT, Neill. *The Government and politics*. Edit. Duke Universite Press, Durham, 1999, pp. 502-503.

⁶⁸⁴ MARISCAL, Nicolás, *op. cit.*, p. 127.

⁶⁸⁵ BROMLEY, Simon. *Governing the European Unión*. Edit. SAGE, Gran Bretaña, 2001, p. 15.

⁶⁸⁶ MCORMICK, John. *Understanding the European Union. A concise introduction*. Palgrave, New York, 2005, p. 5.

fundamentales que definen a la CECA como organismo supranacional: “en primer lugar, su independencia de los gobiernos nacionales de los Estados miembros; en segundo lugar, la transferencia de competencias al nuevo órgano común; por último, la Comunidad se define por la existencia de relaciones directas entre las instituciones comunitarias y los particulares.”⁶⁸⁷ Asimismo, Héraud establece cuatro condiciones que son la esencia de la supranacionalidad: “la existencia de un mecanismo autónomo para la toma de decisiones; facultad de decisión libre de injerencias estatales; poder para desarrollar una dinámica jurídica, un continuo orden jurídico; y, en última instancia, una limitación efectiva de las competencias estatales.”⁶⁸⁸ En parecido sentido, se pronuncia Seidl-Hihenveldern, quien, para caracterizar la supranacionalidad, se funda igualmente en el poder legislativo comunitario, en la independencia de las Instituciones, la adopción de instrumentos normativos mediante mayoría, la existencia de una jurisdicción propia obligatoria y la autonomía financiera de la comunidad.⁶⁸⁹ Schermers, por su parte, añade como elementos intrínsecos a la idea de supranacionalidad, además de la autonomía financiera, la imposibilidad de un abandono unilateral.”⁶⁹⁰

En el grupo que pone énfasis en las competencias, se ubica a Rosenstiel, quien centra el criterio rector de la supranacionalidad en la amplitud de las competencias materiales que asume la Comunidad.⁶⁹¹ Para Iglesias Buhigues, el hecho de que una serie de condiciones sean reunidas en un órgano, “facultan el calificativo de supranacional: la atribución de competencias exclusivas a la Comunidad; la existencia de órganos principales independientes, que no representen a ningún Estado miembro; la toma de decisiones por mayoría;

⁶⁸⁷REUTER, P. *La Communauté Européenne du Charbon et de L'Acier*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1953. Citado en: HERNÁNDEZ, Encarna. “La supranacionalidad: el elemento sui generis de la integración europea:

<http://encarnahernandez.wordpress.com/2009/11/16/la-supranacionalidad-el-elemento-sui-generis-de-la-integracion-europea/>

⁶⁸⁸ HÉRAUD, G. “L’inter-étatique, le supranational et le fédéral”, en *Archives de philosophie du droit*, N° 6, 1961, pp. 179-191. Citado en HERNÁNDEZ, Encarna, *op. cit.*

⁶⁸⁹ SEIDL-HIHENVELDERN, citado en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁹⁰ SCHERMERS, H.G. *International Institutional Law*. Ed. Sitjhoff, Ámsterdam, 1980, pp. 42-44, citado en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *op. cit.*, p. 16

⁶⁹¹ ROSENSTIEL, F., citado en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *op. cit.*, p. 16.

decisiones jurídicamente obligatorias para sus destinatarios, y directa e inmediatamente ejecutorias”⁶⁹². En este sentido para Medina Ortega, Mónaco y Visscher, la nota principal que permite atribuir a las Comunidades el carácter de organizaciones supranacionales frente a las restantes organizaciones internacionales es el modo en que las decisiones comunitarias adquieren validez en la esfera interna de los Estados miembros sin necesidad de ningún acto de aceptación o transformación por parte de los Estados.⁶⁹³ En esta misma línea Jacobs y Karst ven la peculiaridad de la supranacionalidad en el poder de crear derecho vinculante para los individuos y Estados y el poder de adoptar decisiones vinculantes para los Estados por mayoría, lo cual conduce a diferenciar, como hace WEILER entre normatividad y decisión supranacional.”⁶⁹⁴

En el último grupo, el de énfasis en la federalización, ubicamos a Ernst B. Haas, quien asevera que “la supranacionalidad en términos estructurales significa la existencia de autoridades gubernamentales más cercanas al arquetipo de federación que cualquier organización internacional pasada, pero aún no idéntica con ella.”⁶⁹⁵ En esta línea recuperamos a Iglesias Bugihes, quien se suma a la polémica teoría de la dosificación supranacional defendida por Dehousse, y concibe la supranacionalidad como una fase en la evolución de las relaciones internacionales y la considera un mecanismo autónomo de decisión atribuido a un órgano compuesto, jurídicamente superior a los miembros componentes. El mecanismo, según este actor, es una copia fiel de decisión federal. A pesar de ello, considera que la supranacionalidad se haya bastante alejada del federalismo, si bien la distancia entre una y otro puede ser recorrida. (...) Más la decisión sobre esa carrera escapa del ámbito del poder del mecanismo supranacional, puesto que es privativa del inter estatal.⁶⁹⁶ En esta línea crítica, F. Rosenstiel afirmaba

⁶⁹² IGLESIAS BUHIGUES, J. L. “La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas”, en *Revista de Instituciones Europeas*, I(1), 1974, pp. 73-117, citado en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁹³ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁹⁴ *Ídem.*

⁶⁹⁵ HAAS, Ernst B. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. Stevens and Sons, 1958, p. 59.

⁶⁹⁶ Citado en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *op. cit.*, p. 16.

que “la denominada supranacionalidad de la CECA no pasa de ser una afirmación de intención; una supranacionalidad prospectiva, dado su carácter esencialmente administrativo, a diferencia de la afirmación de poder que supone la supranacionalidad efectiva de la federación: sólo esta última, y en cualquier caso el Estado, ya sea unitario o federal, puede contener en sí la unidad de voluntad política característica de lo soberano”⁶⁹⁷. Por otra parte, a juicio de Truyol y Serra, “los estados federales, con su distribución de las competencias soberanas entre la Federación y los respectivos poderes regionales (...) están en mejores condiciones que los centralizados para comprender el fenómeno.”⁶⁹⁸ (páginas 17-18)PN

Como se puede apreciar, lo que prevalece en torno a la definición de supranacionalidad la diversidad de opiniones. Pero el conjunto de todas ellas nos brinda una gran riqueza de elementos o variables, todas ellas interrelacionadas, que se deben recuperar para precisar la intensión del concepto. Hemos detectado nueve variables o elementos que integran la intensión del concepto de supranacionalidad, de acuerdo con la experiencia de la UE: 1) cooperación internacional intra-estatal; 2) atribución del ejercicio de competencias soberanas que los Estados otorgan a una organización internacional a través de un Tratado; 3) estructura jurídica (tratados constitucionales y leyes bajo el principio de efecto directo); 4) estructura político-administrativa (instituciones); 5) autonomía de las instituciones con respecto a los Estados miembros; 6) jurisdicción territorial que comprende el total de los territorios de los Estados miembros ; 7) policentrismo en cuanto a los niveles de gobierno que intervienen; 8) no discriminación como connotación axiológica por las diferentes naciones que participan; y 9) derecho de denuncia del tratado o retiro de los Estados de la organización internacional.

Todas las variables tiene su relevancia, pero se reconoce, por su trascendencia operativa y funcional de la supranacionalidad, la de la atribución del

⁶⁹⁷ ROSENSTIEL, F. *El principio de “supranacionalidad”: Ensayo sobre las relaciones de la política y el derecho*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967. (Trabajo original publicado en 1962).

⁶⁹⁸ TRUYOL y SERRA, A. *La integración...*, *Op. cit.*, pp. 66-67.

ejercicio de competencias soberanas que los Estados otorgan a una organización internacional a través de un Tratado, que en el caso de la UE tal atribución ha integrado un sistema de competencias único, que hace de la supranacionalidad de las instituciones y ámbitos de la Unión el factor más distintivo, no sólo en relación con todas las OIG existentes, sino con cualquier otro proceso de integración regional en el mundo, que se encuentran muy rezagados en cuanto a las etapas de la integración y, consecuentemente, en su profundización.

El concepto de competencia,⁶⁹⁹ en el ámbito supranacional, encuentra su fundamento en la atribución de poderes que hacen los Estados a favor de las instituciones supranacionales,⁷⁰⁰ mediante tratados internacionales que cimientan el soporte jurídico de la acción de las nuevas autoridades públicas.⁷⁰¹

En la experiencia de la UE la atribución de competencias se ha dado de forma evolutiva mediante la negociación y ratificación de siete tratados internacionales, esto son: el Tratado de París (1951); los Tratados de Roma (1958);⁷⁰² el Acta Única Europea (1986); el Tratado de Maastricht (1992); el Tratado de Ámsterdam (1997); el Tratado de Niza (2001); y el Tratado de Lisboa (2009)⁷⁰³. No obstante, debe hacerse una diferenciación antes y después del Tratado de Lisboa, pues en los tratados previos a este último, no existía un catálogo de competencias, ni alguna “cláusula general de competencias que

⁶⁹⁹ El concepto de competencia, en el ámbito interno de cada país, tiene su fundamento en “el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer; [...] [la] competencia da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar. Gordillo, Agustín. *Tratado administrativo*, edit. Fundación de derecho administrativo, 10ª edición, Buenos Aires 2009, p. XII-6. Esto quiere decir que una competencia se crea a partir del derecho público interno y confiere a una institución “poder público”, para realizar una acción en un determinado ámbito. Cfr. García de Enterría, Eduardo y García, Ricardo Alonso (eds.), *Conceptos básicos de una doctrina de la competencia del ente supranacional*, p. 363, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3019/14.pdf>

⁷⁰⁰ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, edit. Tecnos, quinta edición, Madrid 2008, p. 114.

⁷⁰¹ Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ, David. *El reparto competencial en la Unión Europea*, p. 3, en: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:3U3FgryK4ocJ:scholar.google.com/&hl=es&as_sdt=0.5

⁷⁰² Que son dos: el Tratado de la Comunidad Económica Europea y el Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica.

⁷⁰³ Comprende dos tratados: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

enumere los ámbitos y materias correspondientes a las mismas,⁷⁰⁴ lo cual no era motivo para que, a partir de su articulado y de la labor jurisprudencial desarrollada por el TJCE, la doctrina distinguiera entre competencias nacionales y competencias comunitarias, así como que localice los fundamentos jurídicos concretos que justifican las acciones comunitarias y las clasifique.⁷⁰⁵

En primer lugar hay que señalar que el fundamento jurídico de las competencias de las Comunidades y, después, de la Unión Europea (como se expresó anteriormente) es la atribución, ya que la comunidad carece de atributos generales que les permita rediseñarse a sí mismas, otorgándose mayores poderes. Ello implica que las competencias “son limitadas y que la competencia original y residual corresponde a los Estados miembros.”⁷⁰⁶

Si a lo anterior sumamos que el eje vertebral de la comunidad, al igual que de cualquier organización internacional, se basa en finalidades u objetivos que debe lograr la UE, veremos que además, de la atribución explícita, el sistema de la UE permite una amplitud más grande de temas que atender, no obstante la finalidad no siempre corresponde a una acción determinada pero puede abrir las posibilidades a poderes que en circunstancias convencionales prevalecerían en el ámbito interno de los Estados. Esto nos lleva a la necesidad de ubicar las capacidades reales de las instancias comunitarias a partir de los principios de: suficiencia de medios, de proporcionalidad y de subsidiariedad.

⁷⁰⁴ GIRÓN LARRUCEA, José A.. *La comunidad Europea como organización internacional. Objetivos, medios de actuación y sistemas de control*. Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1999, p. 154.

⁷⁰⁵ MARTÍNEZ LÓPEZ, David, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁰⁶ *Ibidem*, p. 8 y 116. La transferencia de competencias se puede dar en tres casos: Uno, son competencias internas que pasan a ser atribuidas a las instituciones; dos, las competencias son creadas por los Estados para ser ejercidas por las instituciones (armonización de legislaciones); o bien tres, los Estados aceptan perder competencias soberanas que no son transferidas a las instituciones pero se les atribuye el control sobre tales autoprohibiciones que se imponen los Estados (por ejemplo: prohibición de aranceles entre los Estados miembros). Cfr. MANGAS MARTÍN, Áraceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, ed. McGraw-Hill, 1996, p. 305.

Con el Tratado de Lisboa se precisa el sistema de competencias de la UE, además de incrementarlas, relacionando los tres tipos de competencias que integran dicho sistema: las exclusivas, las compartidas y las complementarias. A continuación se presentan cuadros resúmenes por cada tipo de competencias, en los que se compara el incremento de atribuciones con el Tratado de Lisboa.

Competencias exclusivas

Antes de Lisboa	A partir de Lisboa
Unión Aduanera	Unión aduanera.
Política comercial común (mercancías)	Conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.
Pesca (gestión y conservación de recursos)	Política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro.
Política monetaria (emisión de moneda y fijación de tipo de interés)	Política comercial común.
	Celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión.
	Normas sobre competencia para el mercado interior (Art. 2B del Título I).

Competencias compartidas

Antes de Lisboa	A partir de Lisboa
-----------------	--------------------

Mercado interior	Mercado interior.
Política de competencia leal entre las empresas –aunque vista la política de competencia desde el impacto en el comercio de los Estados miembros es exclusiva de la CE-	Política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado.
Política agrícola (si bien en cuanto se refiere a las organizaciones comunes de mercado es una competencia exclusiva)	Agricultura y pesca, menos en conservación de los recursos biológicos marinos.
Política social	Transportes.
Cohesión económica	Energía.
Protección a los consumidores	Espacio de libertad, seguridad y justicia.
Investigación y desarrollo	Asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública.
Medio ambiente	Investigación, desarrollo tecnológico y espacio (pero no impide al Edo. tener la suya).
Trasportes	Desarrollo y ayuda humanitaria (pero no impide al Edo. tener la suya).
Visados, asilo e inmigración (relacionado con la libre circulación de personas)	Medio ambiente.
	Protección de los consumidores.
	Redes transeuropeas.
	Cohesión económica, social y territorial (Art. 2C del Título I).

Competencias complementarias

Antes de Lisboa	A partir de Lisboa
Educación	Cultura.

Formación profesional	Industria.
Deporte	Turismo.
Juventud	Educación, formación profesional, juventud y deporte.
Cultura	Protección y mejora de la salud humana.
Protección	Protección civil.
Mejora de la salud humana	Cooperación Administrativa (Art. 2E del Título I).
Turismo	
Industria	
Protección civil	

8.2. El intergubernamentalismo: base de la cooperación regional

Hemos sostenido la hipótesis, ubicándonos en el marco del debate teórico-metodológico sobre la integración regional de la UE, que es falsa la afirmación de que el fenómeno de la supranacionalidad sea el opuesto al fenómeno del intergubernamentalismo, en una relación de confrontación, al grado de identificar cada uno de éstos como pertenecientes a corrientes teóricas que se contraponen en la disciplina de Relaciones Internacionales, como una versión del debate clásico entre idealismo *versus* realismo. Esta es una falsa dicotomía, porque la relación supranacionalidad-intergubernamentalismo conforman un binomio indisoluble, en tanto que el intergubernamentalismo es la figura sustantiva que adquiere su especificidad al promover el espacio vital de negociación entre los Estados miembros, para alcanzar acuerdos vinculantes (tratados), que son el sustento formal de la creación y funcionamiento de las instituciones y ámbitos supranacionales o comunitarios de la Unión Europea.

Si bien estamos conscientes de que se utilice el término intergubernamentalismo para identificar los ámbitos de decisión y políticas que competen sólo a los Estados miembros, consideramos un error ubicarlo como lo opuesto a supranacionalidad. Ya en el capítulo siete criticamos el criterio clasificatorio de las OIG de cooperación o de integración, error que se ha trasladado al *corpus* teórico de la integración europea, al aceptar por muchos estudiosos de la UE un manejo genérico, simplemente operativo, del concepto de cooperación, como por ejemplo, cuando se quiere distinguir los ámbitos comunitarios (comercio o moneda) de los no comunitarios (política exterior o política energética), se identifica a los primeros como “integracionistas” (supranacionales) y a los segundos como de “cooperación” (intergubernamentales). También a las instituciones de naturaleza intergubernamental (el Consejo Europeo y el Consejo) se les identifica como instituciones de “cooperación política”.

Cabe reiterar que, en última instancia, la base de toda organización internacional es la cooperación. Sin ésta no habría relaciones internacionales institucionalizadas y, por ende, tampoco organizaciones ni derecho internacionales. Por ello hemos afirmado que el éxito de la UE radica en la voluntad ejemplar de *la cooperación* entre los Estados soberanos que han hecho posible consolidar un proyecto histórico único. Si algún tipo de OIG ha hecho, hace y seguirá haciendo un uso intensivo de la cooperación entre sus Estados miembros es la UE.

En este sentido, el intergubernamentalismo, como fenómeno propio de la UE para identificar los ámbitos de decisión y políticas que competen sólo a los Estados miembros, es en esencia un fenómeno de cooperación internacional en el sentido más clásico, si se entiende por cooperación internacional interestatal: a todo proceso de relación entre dos o más Estados que deciden de manera voluntaria concertar un acuerdo, expreso o tácito, en el que se establecen ciertos requisitos de reciprocidad para realizar acciones colectivas que coadyuven al logro de objetivos comunes, circunscritos a la atención y/o solución de fenómenos o

problemas transnacionales; obteniéndose beneficios compartidos y la satisfacción de intereses de cada Estado participante.⁷⁰⁷

También en el caso del concepto de cooperación internacional, existe el peligro permanente de utilizarlo de manera laxa, flexible o genérica. Ello se debe más a un uso político del concepto, donde cualquier relación pacífica entre los Estados suele estimarse de “cooperación”. Además, en el marco de relaciones pacíficas, se recurre al concepto como un recurso axiológico o valorativo cuyo campo de aplicación es amplísimo, en virtud de que se pueden presentar y promover procesos de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales (social, económico, político, militar, cultural, judicial, etc.).

El concepto intergubernamental se refiere a la relación entre gobiernos de Estados soberanos. De hecho se le usa como referente subjetivo de las relaciones interestatales. En particular se le ha utilizado en el Derecho Internacional para tipificar, en el marco de la subjetividad internacional, a los organismos internacionales constituidos por acuerdo entre Estados (tratados) como sujetos de Derecho Internacionales. De ahí que a este tipo de organismos internacionales se les agregue el adverbio intergubernamental, para distinguirlos de los organismos no estatales. En resumen, lo correcto es utilizar el término compuesto de organización internacional intergubernamental (OIG), para identificar a los organismos constituidos entre Estados.

⁷⁰⁷ La definición propuesta busca reflejar condiciones de existencia para que no se confunda con otros supuestos sinónimos como colaboración, ayuda o asistencia internacional. Con frecuencia se utilice el concepto de cooperación internacional para tipificar toda actividad de transferencias de recursos, bienes o servicios que un actor internacional le otorga a otro en condiciones concesionales. De ahí que se emplee el concepto como sinónimo de ayuda o asistencia internacional. Este problema de la extensión del concepto se va a proyectar en las diferentes definiciones que se han difundido sobre la cooperación internacional, tanto en los ámbitos académicos como políticos.

Ahora bien, nos parece adecuado o correcto la forma en que se ha trasladado el adverbio intergubernamental en el discurso teórico y político de la UE, para tipificar un método de trabajo e identificar ámbitos de decisión y políticas que competen sólo a los Estados miembros. Lo que consideramos incorrecto y erróneo es que se le maneje como lo opuesto o antónimo de supranacional, ya que sin lo intergubernamental, como espacio de negociación y cooperación entre los Estados miembros no existirían los acuerdos que han hecho posible la construcción y el funcionamiento de las instituciones y ámbitos supranacionales; lo que se comprueba con la promoción de las conferencias intergubernamentales, cuyos resultados exitosos son la evidencia empírica que sin intergubernamentalismo no habría supranacionalidad.

En el Tratado de Maastricht se oficializa la distinción entre los llamados métodos comunitario e intergubernamental, para diferenciar la cualidad y alcance de cada uno de los tres pilares que integraban la arquitectura institucional, la cual se mantuvo oficialmente hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El método comunitario corresponde al sistema de funcionamiento institucional de las comunidades económicas; o sea del primer pilar. Este método se basa en la lógica de profundizar la integración y se caracteriza “por los siguientes elementos principales: el monopolio del derecho de iniciativa de la Comisión; el recurso general al voto por mayoría cualificada en el Consejo; el papel activo del Parlamento Europeo (dictámenes, propuestas de modificación, etc.); y la uniformidad de interpretación del derecho comunitario garantizada por el Tribunal de Justicia.”⁷⁰⁸

Por su parte, el método intergubernamental corresponde al sistema de funcionamiento institucional de los ámbitos judiciales y de política exterior y de seguridad común, segundo y tercer pilar, respectivamente. Este método se basa en una concepción de cooperación entre los Estados miembros, en el sentido de que mantiene su distancia de los ámbitos comunitarios y los Estados conservan su capacidad de veto, con lo cual controlan los procesos sin trascender a su comunitarización formal. Este método se basa en la lógica de que los Estados

⁷⁰⁸ Cfr. Europa.eu/legislación_summaries/glossary_es.htm.

mantengan el control en la toma de decisiones y se caracteriza por los siguientes elementos principales: derecho de iniciativa de la Comisión, compartido con los Estados miembros o limitado a sectores específicos; recurso general a la unanimidad en el Consejo (derecho de veto); papel consultivo del Parlamento Europeo; y papel limitado del Tribunal de Justicia.” Con el Tratado de Lisboa desaparece la estructura de los tres pilares, pero su eliminación no conlleva a la «comunitarización» de la política exterior y de seguridad común, que conserva su carácter de “cooperación intergubernamental”. En relación con la «comunitarización» del pilar judicial se ha avanzado en los dos últimas décadas, pero en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal se siguen procedimientos particulares en los que los Estados miembros conservan poderes importantes, incluso aunque estén integrados en el régimen del derecho comunitario.⁷⁰⁹

Por otro lado, se ha utilizando el concepto intergubernamental para denominar de manera informal, pero práctica, a un tipo de formato de trabajo único y específico, «Conferencia Intergubernamental» (CIG), que oficialmente se le llama “Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros”, de acuerdo al artículo 48 del TUE. Las CIG son únicas porque son espacios de negociación reservados sólo para los Estados miembros y específicas porque únicamente se centran en revisar e introducir modificaciones en los Tratados.

Las CIG son convocadas conforme a un procedimiento formal establecido en el artículo 48 del TUE, en el que se señala que los Estados miembros, la Comisión o el Parlamento Europeo pueden presentar al Consejo propuestas encaminadas a la revisión de los tratados. Tales propuestas son expuestas por el Consejo al Consejo Europeo y notificadas a los Parlamentos nacionales. Si el Consejo Europeo, por mayoría simple y tras consultar al Parlamento Europeo y a la Comisión, se pronuncia a favor del examen de las propuestas de revisión, el Presidente del Consejo Europeo convoca una Convención. Ésta está compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, por los Jefes de Estado y de

⁷⁰⁹ *Ib. Idem.*

Gobierno de los Estados miembros, por el Parlamento Europeo y por la Comisión. Estudia las propuestas de revisión y aprueba por consenso una recomendación a una Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros. A continuación el Presidente del Consejo convoca tal Conferencia para decidir por consenso las modificaciones pertinentes de los Tratados.

Desde mediados de los años ochenta, el proceso de integración europea ha experimentado continuos cambios y ajustes, generados por las necesidades de redefinición del sistema, así como de las sucesivas ampliaciones que han requeridas readaptaciones de los tratados comunitarios; todo ello en el marco de las CIG. Según Gemma Mateo, estas negociaciones entre los gobiernos de los Estados miembros son conducidas al margen del sistema institucional comunitario y destacan por la escasa participación de las instituciones europeas.⁷¹⁰

La primera CIG se celebró con motivo de la preparación de la Acta Única Europea (1986), con la finalidad de introducir los cambios necesarios con vistas a la realización del mercado interior para enero de 1993. Contando esta CIG, a la fecha se han celebrado seis conferencias. En torno al Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (1992), se celebraron dos CIG con temas diferentes, una sobre la unión económica y monetaria (UEM) y la otra sobre la unión política, en virtud de la cual se establecieron la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior (JAI). La cuarta CIG se convocó en marzo de 1996 en el Consejo Europeo de Turín para el Tratado de Ámsterdam (1997), que tuvo como tarea revisar las disposiciones del Tratado de Maastricht, cuya aplicación planteaba problemas, así

⁷¹⁰ MATEO GONZÁLEZ, Gemma, “La institucionalización de las conferencias intergubernamentales de la Unión Europea”, *Working papers online* (wpol) no.1-2005, Instituto de Estudios Europeos. Universidad Autónoma de Barcelona, España, p. 22. Véase Comisión Europea, 1997.

como para preparar la futura ampliación con el ingreso de los países de Europa del Este.

La quinta CIG es la del Tratado de Niza (2001), donde se trataron varias cuestiones conocidas como los “temas pendientes de Ámsterdam”: la dimensión y composición de la Comisión Europea, la ponderación de los votos en el Consejo de Ministros, la eventual extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo y las cooperaciones reforzadas, incluidas en el Consejo de Santa María de Feira de junio de 2000. Entre esta CIG y la sexta, que es la última celebrada a la fecha y corresponde a la del Tratado de Lisboa (2007), tuvo lugar la Declaración de Laeken (15 de diciembre del 2001) y la correspondiente puesta en marcha de la Convención para elaborar un nuevo Tratado por el que se establecería una Constitución para Europa. Los trabajos de la Convención resultaron fructíferos, concluyendo por consenso de todos los Estados miembros, en junio del 2003, el proyecto de “Tratado Constitucional”, como se le denominó de manera informal. Se reconoce que la Convención Europea fue una innovación fundamental, ya que la reforma del Tratado de Niza no se dejó en manos de una conferencia intergubernamental, como el caso de las revisiones anteriores, lo que favoreció un escenario de negociación abierto a la participación de los funcionarios de las instituciones de la Unión. Sin embargo, al frenarse el proceso de ratificación del “Tratado Constitucional” por el No francés y holandés en 2005 y tras un impase de dos años, los Estados miembros alcanzaron un acuerdo en el Consejo Europeo de junio de 2007, para convocar una nueva CIG que se encargara de redactar un proyecto de tratado que sustituyera el Tratado de Niza, pero tomando como base ciertos avances ya incorporados en el fallido Tratado Constitucional, resolviendo los puntos institucionales conflictivos, como el sistema de voto, la presidencia del Consejo Europeo o la ampliación del campo de aplicación de la mayoría cualificada. El resultado es el Tratado de Lisboa, vigente desde diciembre de 2009.

Los resultados obtenidos en las CIG son la evidencia empírica de la trascendencia de las negociaciones entre los Estados miembros, para seguir avanzando en la profundización del proceso de integración, por lo que, insistimos, sin intergubernamentalismo no habría supranacionalidad. En este sentido, y en relación con los resultados de las CIG, nos identificamos más con el enfoque teórico del intergubernamentalismo liberal, que tiende puentes con las teorías de la negociación supranacional y el neoinstitucionalismo o institucionalismo funcional. Pero no compartimos el enfoque teórico del “cubo de basura”. Este espectro de corrientes teóricas en torno a las CIG es planteado por Gemma Mateo González, quien considera que el enfoque teórico del institucionalismo funcional es el más adecuado para explicar la relevancia de las CIG.⁷¹¹

Como se señaló, nosotros nos identificamos con el intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik, quien sostiene que los resultados alcanzados en las negociaciones intergubernamentales que se condensan en los tratados constitutivos de la integración europea, son producto de la interacción entre las preferencias y el poder de los Estados. Recuérdese que Moravcsik distingue tres etapas: primera, los Estados definen sus preferencias como resultado de su posición en la economía internacional; segunda, negocian los acuerdos sustantivos, donde queda claro el rol que desempeñan los estados más poderosos en las negociaciones a la hora de ejercer de facto el veto sobre las cuestiones importantes, pero a cambio de ello, los países medianos y pequeños reciben compensaciones; y, tercera, los Estados aceptan crear instituciones supranacionales equivalentes a compromisos creíbles, asegurando los resultados de la negociación. Cada etapa es separada y explicada por una “teoría distinta”, respectivamente: teoría de formación de preferencias, teoría de negociaciones y teoría de institucionalización.⁷¹² De ahí que el intergubernamentalismo liberal se

⁷¹¹ *Ib. Idem.* 27 pp.

⁷¹² Ver: MORAVCSIK, Andrew y SCHIMMELFENNING, Frank. “Liberal Intergubernamentalism”, *Op. cit.*, MORAVCSIK, A. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. UCL Press, Reino Unido, 1998 y MORAVCSIK, A. y KALYPSO, N. “Explaining the treaty of Amsterdam: Interests, influence, institutions”, *Journal of Common Market Studies*, no. 37, 1999, Reino Unido, pp. 59-85.

articule con las teorías de la negociación supranacional y el institucionalismo funcional, lo que nos indica que todo estos enfoques comparten el mismo substratum metodológico, al pertenecer a la misma teoría del conocimiento del materialismo mecanicista. Es decir, no se fuerza una composición ecléctica.

De acuerdo con Gemma Mateo, los análisis que se basan en la teoría de la negociación supranacional sustentan la idea de que si bien los principales actores en las CIG son los Estados, no son los únicos que pueden determinar los resultados. Los promotores de esta teoría⁷¹³ ponen especial énfasis en el papel que cumplen la Comisión y el Parlamento Europeo. Factores como la institucionalización del proceso de reforma de los tratados, la legitimación de los cambios de los tratados y la capacidad de utilizar su especialización técnica aumentan las posibilidades de intervención de dichas instituciones en las negociaciones. Además, la complejidad que rodea a las CIG favorece la intervención de los actores supranacionales y, por consiguiente, su influencia en las decisiones.⁷¹⁴ Compartimos estas afirmaciones, ya que la intervención de las instituciones supranacionales favorecen las negociaciones, lo cual se evidencio de manera clara y transparente en los trabajos de la Convención que elaboró el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa.

Con respecto al enfoque teórico del “cubo de basura”, con el que no estamos de acuerdo, parte de la idea de que los resultados de las CIG son impredecibles. El enfoque se sustenta en dos supuestos: por una parte, los Estados inician las negociaciones sin saber cuáles son sus intereses y los

⁷¹³ Ver a BEACH, D. “Negotiating the Amsterdam Treaty: when theory meets reality”. En LAURCEN, F. (ed.) *The Amsterdam Treaty: national preference formation, interstate bargaining and outcome*. Odence University Press, 2002, pp. 593-638; CHRISTIANSEN, T. y JORGENSEN, K., “The Amsterdam Process: A structurationist perspective on EU Treaty reform”, *European Integration Online Papers*; 3(1), 1999; CHRISTIANSEN, T. “The role of supranational actors in EU Treaty reform” en *Journal of European Public Policy*, no. 9, 2002, pp. 33-53; FALKNER, G. “How intergubernamental are intergubernamental conferences? An example from the Maastricht Treaty Reform”. En *Journal of European Public Policy*, no. 9(1), 2002, pp. 98-119; y DINAN, D. “The Commission and the Intergubernamental Conference” en NUGENT, N. (Ed.) *At the Heart of the Unión: Studies of the European Commission*. Macmillan Press Ltd. Reino Unido, 1997. Cfr. MATEO GONZÁLEZ, Gemma, *op. cit.*

⁷¹⁴ Cfr. *Ib idem.* p. 3.

objetivos que quieren alcanzar; y, por otra parte, las CIG son definidas como procesos de aprendizaje incrementales que constituyen una compleja red de sucesos desordenados y confusos. Las negociaciones se caracterizan por la falta de dirección, ya que se llevan a cabo a varios niveles y existen muchos vínculos entre los temas, aumentando así el grado de confusión.⁷¹⁵ No compartimos estos planteamientos, porque es falso que en los proceso de negociación internacional prevalezca el caos, ni mucho menos que no haya dirección, ni se sepa a donde se quiere llegar. Además, los Estados europeos tienen una larga experiencia en las negociaciones multilaterales regionales, lo que ha distinguido históricamente a la diplomacia europea en cuanto a objetivos, organización, procedimientos y resultados. El mejor ejemplo son las propias CIG. Obviamente toda negociación es un proceso de regateo, pero ello no es sinónimo de resultados impredecibles. Todas las partes en una negociación internacional saben que quieren y cuáles son los límites para ceder, siempre y cuando no sean cuestiones que consideren vitales y no negociables.

Para Gemma Mateo los tres enfoques teóricos referidos contribuyen al estudio de las CIG, pero muestran carencias, porque ignoran la conexión entre las CIG que se han celebrado.⁷¹⁶ Ella propone, para cubrir este vacío, el enfoque teórico del institucionalismo funcional o neoinstitucionalismo, a partir de la siguiente hipótesis: las negociaciones multilaterales y pluritemáticas como la CIG, requieren de procedimientos y prácticas institucionales, sin las cuales habría sido muy difícil que los Estados llegasen repetidamente a compromisos, por lo que las instituciones facilitan el logro de los mismos.⁷¹⁷

⁷¹⁵ En relación con el enfoque “cubo de basura” ver: CHRISTIANSEN, T. “The role of supranational actors in EU Treaty reform” en *Journal of European Public Policy*, no. 9, 2002, pp. 33-53; MAZEY, S. y RICHARDSON, J., “Organised Interests and the 2996 IGC: Setting the agenda?”, en *West European Politics*, no. 20, 1997, pp. 11-133; SMITH, B. *Constitution Building in the European Union*, The Hague: Kluwer Law International, 2002; y STUBB, A. *Negotiation Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Houndmills: Palgrave, 2002. Cfr. MATEO GONZÁLEZ, Gemma, *op. cit.*

⁷¹⁶ Desde nuestro punto de vista, el enfoque teórico más sólido es el del Intergubernamentalismo liberal y al que consideramos intrascendental es el del “cubo de basura”.

⁷¹⁷ Cfr. MATEO GONZÁLEZ, Gemma, *op.cit.*, p. 4.

Si bien las negociaciones en las CIG se llevan a cabo entre los gobiernos de los Estados miembros, la participación de las instituciones de la UE son estratégicas, ya que su función principal consiste en facilitar todos los medios posibles para que se alcancen los compromisos y acuerdos, que están sujetos a la unanimidad. Para los neointitucionalistas, la estructura institucional, los procesos de toma de decisiones, las reglas formales y las rutinas informales son claves a la hora de alcanzar los resultados en los procesos de negociación. En este sentido, las instituciones coadyuvan a resolver problemas de acción colectiva e incluso pueden indicar el comportamiento para encontrar soluciones a nuevos problemas. Por consiguiente, las instituciones tienen la virtud de propiciar los intercambios y, en definitiva, facilitan el logro de acuerdos en procesos de negociación que se repiten en el tiempo.⁷¹⁸

Desde esta perspectiva teórica, las instituciones se conciben como construcciones sociales que estructuran la interacción humana. Están compuestas de construcciones formales (reglas, leyes y constituciones) y construcciones informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta impuestos), así como por características que hacen seguro su seguimiento. Las construcciones informales son aquellas que no habiendo sido codificadas, forman parte del entendimiento compartido e incluyen procedimientos, prácticas, rutinas, convenciones, valores y símbolos a partir de los cuales la política se construye. Además, a diferencia de las reglas formales, no están escritas.⁷¹⁹

⁷¹⁸ Respecto al neofuncionalismo, ver: MISRCH, J. y OLSEN, J. *Rediscovering Institutions*, The Free Press, USA, 1989; PIERSON, P. "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis", en *Comparative Political Studies*, no. 29, USA, 1996, pp. 123-163; POLLACK, M., Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. *International Organization*. No. 51 (1), 1997, pp. 99-134; y SHARPF, F. *Games Real Actors Play: Actor. Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 1997. Cfr. MATEO GONZÁLEZ, Gemma, *op. cit.*, p. 5.

⁷¹⁹ Cfr. NORTH, D. "Economic Performance Through Time", en *American Economic Review*, vol. 84 (3), 1994, pp. 359-368; MARCH, J., SHULZ, M. y ZHOU, X., *The Dynamics of Rules: change in written organizational codes*. Stanford University Press, USA, 2000; y SANDHOLTZ, W. "Globalization and the Evolution of Rules", en PRAKASH, A. y HART, J. (eds.), *Globalization and Governance*, London: The Ripe Series in Global Political Economy, 1999.

En el caso de las CIG, las instituciones de la UE facilitan el alcance de compromisos a través de tres funciones: estructuran las negociaciones, distribuyen la información y definen el rol del mediador. En las CIG corresponde a la presidencia adoptar ese rol que va acompañado de numerosos procedimientos y prácticas. El objetivo final de estos procedimientos y prácticas es reducir los costes de transacción de modo que sea más fácil alcanzar acuerdos: las reglas informales que guían los procesos de negociación en la CIG han hecho posible el alcance de resultados en esta serie de negociaciones complejas. Por lo tanto, Es evidente que el Estado miembro que tiene a su cargo la presidencia durante el proceso de cada CIG cumple una función estratégica por su carácter de mediador, así como también la Comisión Europea desempeña un papel central, actuando también como mediadora.⁷²⁰

En síntesis, las CIG convocadas con cierta periodicidad para revisar los tratados de la UE han ido formalizando una serie de procedimientos y prácticas, cuya experiencia institucional guía los procesos de negociación. Desde esta perspectiva neoinstitucionalista, Gemma Mateo afirma que las instituciones de la Unión pueden tener una influencia significativa en las negociaciones, por el carácter funcional de los procedimientos y prácticas; lo que la lleva a concluir que la función mediadora de dichas instituciones y las reglas informales son coadyuvantes para el éxito de las negociaciones, con lo que trata de demostrar que las CIG no son tan intergubernamentales como se ha venido planteando.

Desde nuestra perspectiva, las reflexiones neoinstitucionalistas de Mateo contribuyen a recuperar la cuestión operativa formal de la organización de las CIG, en cuanto a la logística que deben brindar las instituciones de la UE, particularmente la Comisión y la presidencia en turno, para que el foro de las

⁷²⁰ Cfr. MATEO GONZÁLEZ, Gemma, *op. cit.*, pp. 6-7. Los procedimientos y prácticas no pueden ser tratados como ámbitos pasivos y neutrales en los que la política se desarrolla, sino deben ser considerados como factores que pueden influir en el comportamiento de los actores. Cfr. SCHNEIDER, G. y ASPINWALL, M. (eds.) *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester University Press, Manchester, 2001.

negociaciones entre los Estados miembros cuenten con todos los apoyos y recursos necesarios. Sin embargo, respecto a su afirmación de que dichas instituciones puedan cumplir la función de mediadoras en los procesos de negociación, habría que demostrarlo con ejemplos concretos; porque entonces la intervención de tales instituciones sería determinante, no condicionante, para los resultados de las CIG, ya que la función estratégica de toda entidad mediadora en una negociación, es la de conciliar intereses entre todas las partes. Por lo tanto, las instituciones asumen el papel de operador político, para alcanzar objetivos predeterminados. Es en este sentido en que sugerimos que se requiere la evidencia empírica, con ejemplos concretos, para evaluar los alcances de la participación de las instituciones de la UE en las negociaciones y resultados de las CIG.

Por último, no queremos concluir este apartado, sin hacer referencia a un aspecto que se ha venido manejando en los medios académicos y políticos, referente a la apreciación de que se ha venido intergubernamentalizando la Unión Europea, en detrimento de la comunitarización del proceso de integración. Es decir, que los Estados están manteniendo una postura de mayor recelo soberanista, lo que ha quedado de manifiesto en el Tratado de Lisboa, que se considera un triunfo a favor del intergubernamentalismo, al crear las figuras de la Presidencia unipersonal del Consejo Europeo y la del Alto Representante de la UE para las Relaciones Exteriores y la Seguridad, que fortalecen las instituciones intergubernamentales, en detrimento de la Comisión Europea, considerada como el baluarte institucional del comunitarismo supranacional de la Unión.⁷²¹

Asimismo, se considera que la actual crisis económica de la eurozona, además de poner de manifiesto las fallas de diseño de la unión monetaria y la debilidad de las instituciones supranacionales del euro, ha evidenciado con mayor fuerza los problemas y debilidades institucionales de la UE, como es el caso de la

⁷²¹ Cfr. ORTEGA GOMEZ, Marta, *op. cit.*, p. 24 y MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J., *op. cit.*, p. 47.

pérdida de poder de la Comisión Europea frente a los Estados miembros, en particular de Alemania y Francia, que son los que han liderado la respuesta europea a la crisis del eurogrupo. Al respecto, Charles Grant estima que si los países grandes aportan el dinero para los rescates de los países con problemas de deuda, no van a permitir que la Comisión les diga lo que tienen que hacer. Ellos han reducido el papel de las instituciones en los nuevos mecanismos de rescate y, aunque el nuevo pacto fiscal le atribuye una función importante a la Comisión, la hostilidad de Berlín y París hacia ella es cada vez mayor. La debilidad de la Comisión Europea es preocupante, ya que ha cumplido una función estratégica clave en la historia del proceso de integración, que ha sido la de proteger el interés general de proceso mismo, por encima de cualquier Estado miembro. Además, ha sido la instancia protectora de los Estados miembros pequeños, que la mayoría recelan de los procesos intergubernamentales y se muestran inquietos ante el creciente dominio de Alemania.⁷²²

8.3. Los alcances y límites de la soberanía compartida

La profundización de la integración regional, a partir del cumulo de competencias atribuidas a la Unión Europea por sus Estados miembros, ha consolidado una estructura supranacional que comprende instituciones y ámbitos específicos, que en esencia es lo que le ha permitido compatibilizar los avances de una solida comunidad económica con un proyecto más abarcador de comunidad política, con cualidades propias, que no tiene porque identificarse con comunidades políticas ya conocidas. Es una experiencia única y nueva que está en proceso permanente de construcción, por lo que no tiene objetivos terminales o metas políticas y jurídicas finales.

En este sentido, al margen de que comprendemos la intención de los movimientos políticos y los enfoques teóricos prescriptivos a favor del ideal

⁷²²Cfr. GRANT, Charles, “Una UE sin tiempo, energía, ni liderazgo”, en *Revista Política Exterior*, Vol. XXVI, No. 146, marzo-abril 2012, España, pp. 69-70.

histórico de crear el Estado Federal, “Los Estados Unidos de Europa”, consideramos que la comunidad política que se ha venido articulando en torno al proceso de integración regional, que se nuclea en lo que es hoy la Unión Europea, no debe encasillársele en ningún modelo o tipo de gobierno clásico, porque no obstante de que presenta rasgos federales y/o confederales en su estructura funcional, lo que la distingue es simple y llanamente su carácter supranacional. Por lo tanto, cualquier intento de construcción de una categoría conceptual con la que se proponga identificar el fenómeno o realidad político-jurídica *Unión Europea*, debe contener como elemento vertebrador de sus juicios de valor dicho carácter supranacional, porque es el elemento real que remite a las condiciones de existencia de la cosa misma, con lo que se sustancia la intensión del concepto, elevándolo a categoría científica.

En la estructura supranacional, como cualidad distintiva de la UE, subyace el principio de *atribución del ejercicio* de competencias que conceden los Estados miembros a determinadas instituciones y ámbitos comunitarios específicos, a través de los Tratados constitutivos, lo que nos remite por fuerza al fenómeno político-jurídico de la soberanía, cuyo manejo e instrumentalización por parte de los Estados es determinante en el desarrollo de dicha estructura supranacional y, consecuentemente, del mismo del proceso de integración regional europeo.

Como punto de partida debemos recuperar y tener presente cuatro aspectos básicos: 1) la Unión Europea no es sujeto de la soberanía, por lo cual no tiene competencias soberanas, ya que el único sujeto de la soberanía y, por ende, el único titular de competencias soberanas es el Estado miembro; 2) la UE no tiene soberanía propia ni compartida, porque no hay un acto constituyente, en tanto que la UE no es sujeto de soberanía; 3) el origen de las competencias de la UE no es la “soberanía europea”, porque no existe esa *civitas máxima*, sino que son los Estados miembros los que le atribuyen el ejercicio de determinadas competencias; y 4) la UE sólo tiene competencias derivadas, no tiene

competencias propias u originarias, ya que las que recibe se construyen o surgen en el interior de los Estados miembros.⁷²³

No obstante que estos cuatro aspectos nos permiten establecer ciertos parámetros formales en los que opera la relación soberanía-supranacionalidad en la UE, es un hecho irrefutable que en el marco de esta relación la instrumentalización clásica del manejo de la soberanía estatal se ve alterada por la funcionalidad de la estructura supranacionalidad. En torno a esta alteración se ha generado el debate entre los enfoques teóricos de la divisibilidad de la soberanía y la de la soberanía única, ya revisado y comentado,⁷²⁴ cuya aportación principal ha sido la de buscar precisar los alcances de las alteraciones que ha sufrido la soberanía en el contexto de la supranacionalidad. En este sentido, los analistas de ambos enfoques en pugna reconocen, en principio, un ejercicio en común de determinadas facultades soberanas atribuido por los Estados miembros a las instituciones supranacionales comunitarias de la Unión. A partir de ahí cada analista construye sus hipótesis a favor del enfoque de su preferencia. Pero lo importante es la coincidencia en el punto de partida, el cual ha servido de base para construir un tercer enfoque teórico: el de la *soberanía compartida*, que además de conciliar de alguna forma las posturas extremas de las dos corrientes en pugna aludidas, se ha convertido en un referente en que se apoyan muchos análisis de corte neofederalista, por lo que en su entorno se aglutinan un buen número de académicos y políticos eurooptimistas.

Se puede considerar como un pionero del enfoque de la soberanía compartida a Truyol y Serra, que en el contexto de la entrada en vigor de los Tratados de Roma, cuestionaba la concepción de la soberanía como un poder omnímodo de decisión, concepción acotada por el mismo Derecho Internacional, agregando que ante la dinámica de la sociedad internacional y la creciente interdependencia entre los Estados, la soberanía se ve obligada a modificar su

⁷²³ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y... op. cit.*, pp. 67-68.

⁷²⁴ Cfr. *Supra*. Capítulo siete.

alcance objetivo.⁷²⁵ De ahí que era necesario desmitificar la polémica en torno a la soberanía y la supranacionalidad y admitir que, en relación a las Comunidades Europeas, “cabría hablar, más que de limitaciones de soberanía en sentido estricto, de puesta en común de las soberanías nacionales.”⁷²⁶

Margarita Robles recupera esta idea, cambiando la palabra “puesta” por la de “ejercicio”, lo que es procedente por que aclara aun más la idea, quedando la frase completa: “el ejercicio en común de las soberanías”,⁷²⁷ que se convierte en el principio que le da sentido a la concepción de la “soberanía compartida”, por lo que, en esencia, se reconoce, por un lado, que no hay pérdida de soberanía y, por otro lado, la alteración de las condiciones tradicionales del ejercicio de la misma, al poderse compartir su ejercicio entre los Estados miembros de la UE, los cuales acuerdan atribuir dicho ejercicio a las instituciones comunitarias. Con esto último, queremos precisar que dicha atribución del ejercicio no convierte a la UE en sujeto de la soberanía y, por tanto, la Unión no tiene soberanía propia ni compartida. Los únicos actores que poseen la *summa potesta* para acordar poner en común y compartir facultades soberanas y atribuir su ejercicio a las instituciones comunitarias, son los Estados miembros.

De acuerdo a la concepción que nosotros hemos asumido sobre la naturaleza, trascendencia y evolución de la soberanía, como una cualidad del Estado moderno, ninguna institución considerada como supranacional ha afectado o puesto en peligro, hasta la fecha, la esencia del principio político-jurídico de la soberanía. Asimismo, En relación con la idea de que a los ámbitos e instituciones comunitarias europeas se les “ceda parte de la soberanía” de los Estado miembros, hemos insistido que el uso indiscriminado de los términos imprecisos de transferir, delegar, ceder, entregar o perder competencias soberanas ha provocado, en gran medida, la falacia de que el Estado moderno está en crisis,

⁷²⁵ TRUYOL Y SERRA, Antonio. “Soberanía del Estado y Derecho Internacional”, en *Anuario de Filosofía del Derecho 1958-1959*, España, pp. 49-70.

⁷²⁶ TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La integración europea... Op. cit.*, p. 66.

⁷²⁷ ROBLES CARRILLO, Margarita. *Proyecto docente*. Universidad de Granada, España, 1995, p. 64 (inédito). Citado en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, p. 19.

porque su cualidad soberana se está desmembrando o se ha parcializado, limitado o tiende a colapsarse; poniéndose como ejemplo, equivocadamente, el caso de las instancia comunitarias o “supranacionales” de la Unión Europea.

Reconocemos en el enfoque de la “soberanía compartida” un valor heurístico importante, porque ubica en una perspectiva más objetiva la relación soberanía-supranacionalidad en la UE, que nos permite reconocer un nuevo proceso de síntesis del *ejercicio* de competencias soberanas compartidas entre Estados soberanos, que no modifica la esencia de la soberanía, pero si le agrega a ésta funcionalidad operativa y, por ende, mayor autonomía de internacionalización del Estado moderno.

Sin embargo, hay que ser muy precisos y cautelosos al utilizar el concepto de “soberanía compartida”, porque se pueden inferir análisis falsos o equivocados, si no se tienen presentes sus alcances analíticos y sus límites impuestos por el propio sistema de atribución del ejercicio de competencias en que reposa. Al respecto, cabe recordar, guardando la distancia en cuanto a valor heurístico, la introducción en el Derecho Internacional, al inicio de la entrada en operación de la Sociedad de Naciones, del impreciso concepto de la “semi-soberanía” o “Estado semi-soberano”, para encubrir ciertas relaciones de poder. De acuerdo con Heller, este concepto sirvió para designar ciertas competencias internacionales que supuestamente corresponden a comunidades dependientes, como el Estado miembro de un Estado federal, el protectorado y el estado vasallo. Pero constituyó un síntoma inequívoco de que la ciencia del Derecho, tanto en el asunto de la soberanía como en la cuestión relativa a la naturaleza de los estados miembros de un sistema federal, estaba colocada delante de un dilema. Para Heller, el problema desde un punto de vista teórico, se resolvía de manera elemental: “de la misma manera que no puede existir una soberanía estatal dividida, tampoco puede darse una semi-soberanía en el derecho internacional; por tanto, o estamos en presencia de un sujeto de derecho soberano o delante de una comunidad subordinada a un sujeto de derecho soberano, pero, en esta segunda hipótesis, la

comunidad subordinada no puede ser reputada un sujeto de derecho internacional, sino, exclusivamente, un órgano del sujeto soberano.” Agrega Heller, que la doctrina debe esforzarse por elaborar conceptos claros, que no confundan la realidad, por lo que no le está permitido legitimar, a través de sus conceptos, las aspiraciones o resentimientos de las diversas fuerzas sociales. De ahí el rechazado total por la doctrina, de la aplicación del concepto de semi-soberano para el caso de los Estado miembros de un sistema federal, ya que la tesis reconocida establece que estos Estados no poseen ni soberanía estatal ni soberanía internacional. En cambio, en el caso del protectorado o del estado vasallo, si se mantuvo la falsa idea de una semi-soberanía, por razones de índole política, que refutó Heller, ya que no podía ser avalada por la ciencia del Derecho.⁷²⁸

En el caso del concepto de “soberanía compartida”, el enfoque neofederalista ha contribuido a darle forma en el tiempo, porque los juicios de valor que conlleva le otorgan un potencial heurístico de gran utilidad para contextualizar empíricamente sus hipótesis sobre la federalización del proceso de integración.⁷²⁹ En esta línea, Héraud ya distinguía en 1961, “entre lo “inter-estatal, como orden de soberanías coordinadas a las que no se superpone ningún poder material; lo supranacional, que define un orden de soberanías normativamente subordinadas a un órgano sin potencia; y lo federal, potencia pública de soberanías integradas sobre las que se reconstruye, en una esfera dominante, una soberanía política intacta.”⁷³⁰ De esta distinción, el análisis prescriptivo de Héraud infiere que la federalización del proceso de integración europeo debería transitar de la relación interestatal-soberanías, a la relación supranacional-soberanías subordinadas, para pasar al último nivel, la relación federal-soberanías integradas en una potencia pública.

⁷²⁸ HELLER, Hermann. *La soberanía. Op. cit.*, pp. 264-265.

⁷²⁹ Se ha intentado utilizarlo para impulsar iniciativas políticas de diferente índole a nivel internacional, fuera del ámbito de la UE y de los procesos de integración regional, sin ningún éxito.

⁷³⁰ HÉRAUD, G. “L’inter-étatique, le supranational...” *Op. cit.*

El enfoque neofederalista tuvo durante el periodo de los trabajos de la Convención y su producto, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, su etapa de mayor entusiasmo, reflejando en sus análisis un euro-optimismo desbordante, en los que se recurrió al concepto de “soberanía compartida”, como aval de un proceso irreversible que tendía hacia la constitución de una Europa federal, articulada en torno a la Unión Europea. Uno de los ejemplos más ilustrativos de esta etapa es el del texto de Francisco Aldecoa, *La Integración Europea*, publicada en el 2002, obra de gran difusión en el mundo de habla hispana, por demás obligada hasta la fecha como biografía básica en los programas de estudios de las universidades y centros de estudios donde se imparten ciencias sociales y humanidades. Aldecoa estructura la primera parte de su libro planteando cuatro hipótesis principales, que llevan un orden: la relevancia de la soberanía compartida; la federalización del proceso de integración; la diferencia entre comunidad y unión; y el federalismo como método de trabajo de la Unión Europea. En la primera hipótesis, Aldecoa señala que: “La integración europea vive posiblemente el momento más sugestivo desde su nacimiento, en la medida en que está calando en sus propios cimientos, de forma casi imperceptible, la alta política, es decir, el núcleo duro de la soberanía del Estado, que hasta ahora era sólo monopolio de éste y ahora empieza a ser compartida entre los estados miembros y la Unión Europea.”⁷³¹ Más adelante agrega: “Puede afirmarse que desde el punto de vista teórico lo más relevante es la aplicación de una nueva noción de soberanía, la soberanía compartida, que ha permitido consolidar <un proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa>, como ya recogía el preámbulo del Tratado de Roma al crear la Comunidad Europea, y enfatiza el Tratado de Maastricht al fundamentar la unión en la naturaleza política.”⁷³²

En estas dos citas se le otorgan a la soberanía compartida cualidades excepcionales, ya que se le considera el fenómeno detonador, por un lado, de un

⁷³¹ ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. *La Integración Europea... Op. cit.* p.19.

⁷³² *Ib. Idem.* p. 25.

cambio sustantivo en la alta política europea, al lograr que la soberanía deje de ser monopolio del Estado y pueda “ser compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea”; y, por otro lado, de la consolidación de “un proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa.” Con respecto a la primera afirmación, es atinado considerar que la soberanía compartida trasciende una perspectiva tradicional y rígida de la soberanía, pero cabría precisar que la soberanía se comparte sólo entre los Estados, ya que la UE no puede compartir lo que no posee, porque no es un sujeto de soberanía. En relación con la segunda afirmación compartimos su sentido, ya que la soberanía compartida es en esencia lo que ha permitido compatibilizar los avances de una sólida comunidad económica con un proyecto más abarcador de comunidad política.

En la segunda hipótesis, referente a la federalización del proceso de integración, Aldecoa sugiere lo siguiente: “Intuimos que nos encontramos a medio camino del proceso de mutación de una Comunidad económica a una Federación Europea, objetivo final ya planteado por Schuman, y que aún habrá que esperar hasta aproximadamente el 2015, para que esa mutación se haya completado y contemos con una Federación Europea, organizada en torno a una Constitución.”⁷³³ Agrega que: “No hay que fijarse sólo en la prospección sino que la integración europea se basa en la prescripción, es decir, en la voluntad de incidir en su propio desarrollo.(...)De este modo, la puesta en marcha del mercado común se convirtió en un método de trabajo para la consecución de un objetivo político, la federación europea. Es en este sentido en el que hay que entender el mercado como instrumento y no como objetivo en sí mismo”⁷³⁴

Aquí Aldecoa está convencido de que la coyuntura histórica por la que estaba pasando la UE, en el marco de la Convención y la elaboración de un

⁷³³ *Ib. Idem.* p. 26.

⁷³⁴ *Ib. Idem.* p. 32. Como muestra de autores que en la relación a la temática europea abordan la prescripción, véase: GALTUNG, J. *Peace by Peaceful Means*, London, page, 1998; F. ATTINÁ, *Introducción al sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992. Citado en *Ib. Idem.*

“Tratado Constitucional”, acelera la mutación de una Comunidad económica a una Federación Europea, por lo que se atreve, en su enfoque prescriptivo, a fijar una fecha aproximada, el 2015, con lo cual estimamos que su lectura entusiasta del momento, no considero las contingencias recurrentes provocadas por las luchas políticas internas en cada país miembro y la manipulación de los electorados, que condujeron al No francés y holandés, frenando el “Tratado Constitucional”. Además, está convencido de que el objetivo a seguir es la federación europea, postura que no comparten no solo los euroescépticos, sino también muchos euro-optimistas que cuestionan la viabilidad real de la construcción de una federación europea.

Sobre la tercera hipótesis, la diferencia entre comunidad y unión, Aldecoa la explica de la siguiente manera: “Trataremos de exponer la diferencia que existe entre una Comunidad de Estados, definida en función de sus componentes, y la Unión creada por la TUE, definida en función del conjunto y no por cada una de las partes que la forman.”⁷³⁵ Más adelante precisa: “Las comunidades son de Estados y el sujeto fundamental siguen siendo éstos, aunque compartan su soberanía. En la Unión Europea el cambio es cualitativo, el *sujeto es la Unión, el todo*, aunque sigan existiendo las partes que lo constituyen, los Estados, y además por el momento gozando de buena salud, aunque paulatinamente en menos funciones o compartiéndolas.(...) El modelo de Unión se encuentra a medio camino entre el de la Comunidad y la Federación, objetivo último de la construcción europea, y responde al método que se ha dado en llamar *federalismo intergubernamental*, método que combina elementos de supranacionalidad y de intergubernamentalismo, es decir, la sesión de la soberanía con la cooperación interestatal.”⁷³⁶

En el trasfondo de esta hipótesis se encuentra el debate histórico en torno al fenómeno del supranacionalismo y su papel en el proceso de profundización de

⁷³⁵ *Ib. Idem.*

⁷³⁶ *Ib. Idem.* p. 34

la integración europea. Debate que confronta una visión unitaria, representada por los partidarios de “Los Estados Unidos de Europa”, como es el caso de Aldecoa, y una visión comunitaria, representada por los partidarios del supranacionalismo como fenómeno funcional y operativo de la integración, conscientes, por un lado, que no hay un interés prescriptivo por avanzar a un Estado federal europeo y, por otro lado, que el proyecto supranacional pretende redefinir la noción misma de límites del Estado, entre la Nación y el Estado, y dentro de la propia nación, lo que implica exigencias más complejas y mayores obligaciones para los actores.⁷³⁷ En ambos enfoques está presente la idea de la soberanía compartida, pero en el caso de la visión de Aldecoa la acota y la reduce sólo al ámbito de la supranacionalidad, lo que queda claro al final de su hipótesis, cuando nos introduce al llamado método del federalismo intergubernamental.

En la cuarta hipótesis, sobre el federalismo como método de trabajo, Aldecoa señala que éste método “se manifiesta en el sistema institucional comunitario, en la forma en que se distribuyen las competencias y los controles entre las instituciones comunitarias y las estatales en diferentes niveles y cada uno hace lo que le corresponde. Entre las instituciones en sí, algunas como la Comisión, El tribunal de Justicia y el Banco Central Europeo son puramente federales, en la medida en que son expresión de la supranacionalidad y otras, como Consejo Europeo, presentan un carácter intergubernamental o confederal.(...) Con la expresión vocación federal a lo que queremos hacer referencia es al enfoque federal más que al modelo federal que, en todo caso, puede servir de guía pero en el que aún no se está. El modelo europeo expresa el federalismo en la medida en que es un proceso con esta inspiración. En este sentido, Croisat y Quermonne *denominan federalismo intergubernamental* al sistema político correspondiente a la unión europea y que se caracteriza por combinar la supranacionalidad y el intergubernamentalismo como métodos de

⁷³⁷ WEILER, Joseph H. H. *Europa, fin de siglo*, edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1995, pp. 179 y ss

trabajo para conseguir una finalidad política a largo plazo: la Federación Europea.”⁷³⁸

También en el trasfondo de esta hipótesis, existe un debate histórico, pero en este caso entre la visión federalista, representada por los partidarios que reclaman una inequívoca vocación federal que inspira el proceso de integración europeo, como es el caso de Aldecoa, y una visión iusinternacionalista, representada por los partidarios que reconocen los vínculos indisolubles que mantiene el proceso de integración con el Derecho internacional Público. En este debate, más que darse una confrontación profunda entre las dos visiones, los iusinternacionalistas han cumplido la función de contener el idealismo federalista, al establecer como criterio de evaluación de los niveles de profundización del proceso de integración, los avances de federalización concretos, en términos de los acuerdos explícitos entre los Estados miembros, registrados en los Tratados y legislación vigentes. Es decir, los iusinternacionalistas están pulsando el proceso desde la atalaya del Derecho, tanto del Internacional Público como del Comunitario. Por otro lado, aunque no se hace referencia explícita a la soberanía compartida, su principio conforma la base de la que parte la hipótesis, la cual inicia afirmando que el método del federalismo se manifiesta “en la forma en que se distribuyen las competencias y los controles entre las instituciones comunitarias y las estatales”; y esta distribución de competencias es lo que hace posible la figura de la “soberanía compartida”.

El rechazo francés y holandés al Tratado por el que se establece una Constitución frenó el entusiasmo de los federalista y fortaleció el enfoque de los iusinternacionalistas, el cual se vio más favorecido con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que si bien recupera partes sustantivas del “Tratado Constitucional”, mantiene la esencia de un tratado internacional que ampara la

⁷³⁸ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. *La Integración... Op. cit.* p. 46. El concepto de federalismo intergubernamental se debe a Croisat y Quermonne y se explica y analiza en su obra: CROISAT, M. y QUERMONE, J.L. *L'Europe et le fédéralisme*, París, Montchrestien, 1999.

existencia, funcionamiento y desarrollo de una organización internacional intergubernamental de integración. Sin embargo, de acuerdo con Aldecoa y Guinea, la inspiración federalista del modelo de la UE no se ve alterada con el Tratado de Lisboa, ya que con éste se fortalece el modelo europeo compuesto por una única entidad, la Unión Europea, que actúa conforma a un método propio, federal en el caso de las políticas comunes y confederal o intergubernamental en el caso de la política exterior y de seguridad común. Se consolida así el carácter único de la UE que responde al modelo político de federalismo intergubernamental, que con la desaparición de la Comunidad Europea se ve fortalecido el componente federal del modelo en detrimento del intergubernamental.⁷³⁹

Para Aldecoa y Guinea el hecho de que se siga fincando el sustento formal de la Unión Europea en un Tratado, no significa que se considere únicamente como una simple organización internacional, ya que si bien en el Tratado de Lisboa no se hace explícita la naturaleza política de la Unión, ésta sigue siendo la de un sistema político *sui generis* fundado sobre una doble legitimidad: la federal-ciudadana y la intergubernamental-estatal. Agregan Aldecoa y Guinea, que está ampliamente aceptado por parte de la doctrina que la peculiar naturaleza de la UE reside en que mezcla en su modelo tanto elementos federales (como las políticas comunes) como intergubernamentales (la cooperación entre Estados de la política exterior o la economía). Esto se une a la otra peculiaridad de su origen internacional y evolución hacia un sistema político federal formados por estados-nación. Desde la ciencia jurídica y el derecho se han acuñado multitud de términos para aludir a esas dualidades: federalismo intergubernamental, federalismo supranacional, federalismo de estado nación, federalismo parcial.⁷⁴⁰

⁷³⁹ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, y GUINEA LLORENTE, Mercedes. *La Europa que viene. Op. cit.* p. 95.

⁷⁴⁰ *Ibidem*, p. 97.

Llama la atención que en el contexto de la fundamentación de Aldecoa y Guinea sobre la trascendencia de la inspiración federalista en el modelo político de la Unión, implícito en el Tratado de Lisboa, no se haga referencia alguna al principio de la soberanía compartida. La pregunta obligada es ¿acaso perdió sentido este principio para los federalistas, en sus análisis prescriptivos, ante el rechazo del Tratado Constitucional y los posicionamiento soberanistas de los Estados miembros en el Tratado de Lisboa? Lo dudamos, ya que si bien este principio tiene sus limitantes jurídico-políticas, que al principio de este apartado se precisaron en los cuatro aspectos básicos que establecen parámetros formales en los que opera la relación soberanía-supranacionalidad en la UE, mantiene su valor heurístico, cuyos alcances son insospechables, porque dependen de la creatividad académica y política, ya que, lo reiteramos, es un principio que nos permite reconocer un nuevo proceso de síntesis del *ejercicio* de competencias soberanas compartidas entre Estados soberanos, que no modifica la esencia de la soberanía, pero si le agrega a ésta funcionalidad operativa y, por ende, mayor autonomía de internacionalización del Estado moderno.

Conclusiones

¿Por qué es importante en las Ciencias Sociales o Humanas estudiar el Estado? Por múltiples razones, entre las que destacan: porque es el nivel más alto de organización social al que ha llegado el ser humano; porque es la organización del poder político de toda sociedad; porque tiene el monopolio legítimo de la violencia; porque es el actor básico de las relaciones internacionales; porque es el sujeto de la soberanía; y porque impone las políticas públicas, en particular las económicas. Podrías seguir con los porque hasta llenar varios folios. Sin embargo, no se le da

la importancia debida en algunas ciencias sociales, como es el caso de Relaciones Internacionales, que en el contexto de su interdisciplinariedad se diluye su estudio, por lo que su tratamiento ha sido superficial o parcial. Como se señaló, esta situación no es privativa de la disciplina de Relaciones Internacionales, otras ciencias sociales cercanas se encuentran en la misma situación.

No obstante su estudio superficial en nuestra disciplina, la palabra Estado es una de las más utilizadas, posiblemente a la que más se recurre, por ser al actor o sujeto internacional más importante. El problema es hacer referencia al Estado solo como actor internacional, desconociendo que ese carácter lo asume por las cualidades de su estructuración interna, donde las relaciones político-sociales en una sociedad que ocupa un territorio de manera permanente, han conformado una comunidad política independiente de donde surge el Estado. Pero entre las propias Ciencias Sociales se ha contribuido a que el estudio del Estado se polarice entre el Estado nacional y el Estado como actor internacional, perdiéndose de perspectiva lo que en la realidad es indisoluble: la interacción entre lo nacional y lo internacional.

El caso de la polarización del estudio del Estado entre las Ciencias Sociales fue uno de los detonantes que condujeron a la crisis en que se vieron envueltas estas Ciencias al inicio de la década de los noventa del siglo pasado, por su parcialización y falta de predictibilidad ante los profundos cambios sociopolíticos y económicos que se estaban experimentando en el mundo, con el fin de la Guerra Fría, el colapso del socialismo real en Europa y el resquebrajamiento de la Unión Soviética, así como con las dinámicas de cambio acelerado del proceso de globalización económica, sustentado en la revolución científico-tecnológica, particularmente en el ámbito de las telecomunicaciones, que se articula con una nueva etapa de acumulación del sistema capitalista, que se le ha denominado neoliberal, y las adecuaciones correspondientes del papel del Estado soberano ante las nuevas tendencias de mundialización y transnacionalización que ha venido experimentando la sociedad internacional.

Ante estas nuevas tendencias se promovió, a través de la UNESCO, una iniciativa para evaluar la crisis de las Ciencias Sociales y la necesidad de su ajuste correspondiente, a fin de enfrentar los nuevos desafíos cognoscitivos de las realidades y cambios que se estaban viviendo. La Fundación Gulbenkian respondió a esta iniciativa y convocó a varios científicos sociales para integrar un “grupo de expertos”, coordinado por Emmanuelle Wallerstein, quien suscribió como responsable el documento denominado Informe Gulbenkian, publicado en español en 1994, con el título de *Abrir las Ciencias Sociales*.⁷⁴¹ Del Informe se desprende un diagnóstico elemental, al reconocer únicamente como parte de las Ciencias Sociales a la Sociología, la Ciencia Política y la Antropología, consideradas como ciencias nomotéticas, las cuales entran en crisis ante la globalización, según el Informe, porque su desarrollo epistemológico se ha concentrado únicamente en objetos y campos de estudio de la esfera endógena de las sociedades políticamente integradas; es decir a nivel endógeno de los Estados, convirtiéndose en ciencias parroquiales que han perdido de perspectiva las esferas de la realidad social que van más allá de las fronteras estatales. Por ello el informe propone como solución de la crisis de dichas ciencias, el que se “abran hacia el análisis de lo internacional” para que respondan a su función cognoscitiva que la misma realidad está imponiendo con el proceso de globalización.

Lo preocupante y lamentable de este diagnóstico es que un académico con las características de Wallerstein no haya reconocido en todo el Informe la existencia de una disciplina social, reconocida a nivel mundial hoy en día que surge y se desarrolla a partir de un objeto y campo de estudios propios como es nuestra disciplina de Relaciones internacionales. Es lamentable que el propio Wallerstein que ha dedicado parte importante de su quehacer científico a los estudios de los fenómenos internacionales, recuérdese su principal obra *La Economía Mundo*, que desde una perspectiva marxista abreva en los estudios de la disciplina de Relaciones Internacionales para fundamentar muchas de sus

⁷⁴¹ Wallerstein, Emmanuelle *Abrir las Ciencias Sociales*. Ed. Siglo XXI, México, 1994.

hipótesis.⁷⁴² Lo procedente hubiera sido una propuesta de interdisciplinariedad entre las Ciencias Sociales, que es la naturaleza misma de la ciencia de Relaciones Internacionales, recomendando también a ésta para superar su visión limitada de estudiar al Estado solo como actor internacional. De hecho en los debates teórico-metodológicos sobre el Estado en nuestra disciplina se ha planteado como un error metodológico separar las esferas endógenas y exógenas en las que opera el Estado, aunque hay algunos enfoques que siguen cometiendo este error.

Por otro lado, cabe recordar que el Estado se ha visto cuestionado, restringido y hasta marginado por las supuestas fuerzas de la globalización, al grado de que es común escuchar afirmaciones acerca de su obsolescencia, donde los referentes de la soberanía y la autonomía relativa del Estado están siendo trascendidas por un supuesto proceso de cambio en la concentración y distribución de poder, en el que intervienen actores no estatales. En otras palabras, el papel del Estado se ha visto mermado desde dos extremos: por una parte, su relación con el mundo se encuentra determinada por organismos internacionales de carácter financiero, comercial y político y; por otro lado, a nivel interno, donde la nación se ve en la necesidad de aplicar políticas de descentralización y de reconocimiento cada vez mayor a organismos diversos de carácter no gubernamental propios de la llamada sociedad civil.

⁷⁴²Señalamos que es lamentable que en el informe Gulbenkian sólo se haga referencia en una ocasión al término relaciones internacionales como fenómeno empírico, pero jamás como objeto formal que represente a una ciencia social. La explicación de esta omisión puede ser que a partir de la reivindicación que hace Wallerstein en el Informe sobre la relevancia de la Historia como una ciencia ideográfica, a diferencia de las Ciencias Sociales clásicas que las considera como ciencias nomotéticas, en tanto que la propia ciencia o disciplina de Relaciones Internacionales se debe considerar también como una ciencia ideográfica, en el sentido formal de que no puede estar sujeta a la construcción de leyes como las ciencias nomotéticas, ya que al igual que la historia se enfrenta a fenómenos y realidades irrepetibles.

Sin embargo, este proceso de debilidad del Estado no es del todo generalizado y, mucho menos, homogéneo en el mundo, ya que los países desarrollados mantienen Estados fuertes y la globalización los ha beneficiado. A los países subdesarrollados se les ha obligado a desterritorializarse y a liberar sus mercados, mientras que los países centrales refuerzan sus fronteras internas y son más proteccionistas con sus empresas nacionales y sus élites económicas. El modelo del desarrollo desigual y combinado se presenta a nivel de los Estados, donde la globalización reproduce Estados fuertes y Estados débiles. En este sentido, la llamada desterritorialización política y económica es una de las grandes falacias de la retórica neoliberal. Es decir, la progresiva desaparición del Estado y la consiguiente supremacía del mercado sobre el Estado.

Por lo tanto, el Estado moderno, el Estado soberano, se mantiene solido, aunque en la estructura jerárquica de poder de la sociedad internacional, hay Estados fuertes y débiles. Además, la necesidad de mantener Estados sólidos se han evidenciado de manera irrefutable ante la crisis económica internacional, iniciada en el 2008 y que se mantiene hasta la fecha, donde el Estado se ha repositado como el uno actor capaz de responder a la crisis, provocada por las “libertades del mercado”; por lo que el “Estado ha vuelto...y a lo grande”, como lo ha precisado Paul Kennedy.⁷⁴³

Pero el hecho que el Estado soberano se mantenga solido en el tiempo, no significa que no haya y esté experimentado cambios o mutaciones en su estructura y funcionalidad en correspondencia con el desarrollo y las transformaciones político-sociales que han estado teniendo lugar a nivel nacional e internacional. En este escenario de cambios históricos estructurales, acelerados por la dinámica de la transnacionalización y mundialización de todas las relaciones sociales básicas, el caso más paradigmático, sin peligro de equivocación, es el de los Estados miembros de la Unión Europea, porque han constituido un proyecto

⁷⁴³ KENNEDY, Paul. “El Estado ha vuelto...y a lo grande”. Periódico *El País*. 7 de junio de 2009, México, p.27.

sin tiempos perentorios, que se renueva de manera permanente, no sin problemas y retos periódicos, cuyo dinámica radica en el compromiso de los Estados miembros por ampliar los regímenes comunitarios o “entidades supranacionales” y coadyuvar a su solides. Compromiso que sólo se puede cumplir a través de la atribución del ejercicio de competencias que otorgan los Estados miembros a la UE.

En este sentido, consideramos obligado para todo científico social, en particular para los internacionalistas, estudiar el sistema de competencias de las instituciones comunitarias, porque es clave para una mejor comprensión, tanto de los nuevos comportamientos en las interacciones entre Estados soberanos, como de los avances de la profundización de la integración regional. Pero, además, es un tema obligado para poder entender la construcción formal del proceso de integración y, por ende, del derecho comunitario y la relación institucional y funcional entre los Estados miembros y los entes comunitarios. Podemos afirmar que si se desconoce el sistema de competencias de la UE, el análisis de cualquier fenómeno de la Unión como un todo o de sus Estados miembros será poco profundo, ya que este sistema conforma el núcleo articulador de las relaciones entre la UE como un todo y cada uno de sus Estados miembros.

No queremos finalizar este apartado de conclusiones sin hacer referencia a la actual crisis económica internacional y sus efectos en la Unión Europea, por sus implicaciones estructurales tanto en lo que corresponde al comportamiento y reacciones de los Estados, como en el proceso mismo de la integración regional. Es reconocido tanto por los euro-optimistas como por los euroescépticos, que la Unión Europea (UE) es el único proceso exitoso de integración económica regional en el mundo, aún con los problemas que ha tenido que superar en el tiempo y los que actualmente está enfrentando. Lo exitoso de este proceso, que se inicia en 1951 y cuenta ya con un poco más de seis décadas de existencia, había venido promoviendo, hasta hace relativamente poco tiempo (2008), el desarrollo de una clase media con un nivel de vida satisfactorio, que fue bautizado como el “modelo social europeo” (MSE), donde los niveles de bienestar se

convirtieron en un referente mundial, lo que ha motivado a otros países y regiones en el mundo a tratar de “imitarlo” y promover políticas públicas para seguir el ejemplo europeo. Sin embargo, el MSE y sus correspondientes estándares de bienestar de las clases medias europeas, que son las mayorías en cuanto a nivel de ingresos y consumos de bienes y servicios, se están viendo amenazados por los efectos que la crisis económica internacional está teniendo en Europa y de manera especial en la eurozona.

La crisis económica internacional que inicia en el 2008 y se mantiene vigente, sin atisbos reales de recuperación en el corto o mediano plazo, ya es catalogada como la más profunda y compleja del capitalismo moderno, por su cualidad de sobredeterminación financiera, cuyos costos sociales y políticos están siendo considerables. Guardando las distancias y especificidades históricas, se le ha comparado con la crisis de 1929, por su carácter financiero y consecuencias sociales negativas, particularmente en Estados Unidos y Europa. Además, la crisis actual no tiene nada equiparable con las de 1973 y 1979, que estuvieron relacionadas con el petróleo y, en general, con la dependencia energética y su gasto, así como con el reciclaje de los petrodólares y el endeudamiento de los países del Tercer Mundo.⁷⁴⁴

La crisis actual, detonada por la implosión de la “burbuja financiera hipotecaria” en los Estados Unidos, ha impactado en diferente grado a todos los países y bloques económicos del mundo, dependiendo de sus fortalezas y debilidades estructurales internas y externas, así como de la posición que ocupan en la estructura jerárquica del sistema capitalista. A diferencia de América Latina y otras regiones del mundo, en la Unión Europea la crisis ha encontrado un espacio fértil de inestabilidad económica, donde los países del sistema euro con más problemas de endeudamiento han sucumbido, poniendo en jaque tanto a la unión

⁷⁴⁴ VILANOVA, Pere. “Crisis económica internacional: ¿Fin de la autonomía política en Europa?”, *Notas internacionales CIDOB* 59, junio del 2012, Barcelona, España, 5 pp.

monetaria en sí misma, como a los avances institucionales de carácter supranacional alcanzados.

Esta crisis se ha evidenciado como producto de los excesos del libertinaje de especulación y corrupción financiera (las llamadas “burbujas”), sustentados y estimulados por la política económica liberal que ha favorecido el empoderamiento del “mercado sobre el Estado” (que es el único actor o agente que puede poner orden), profundizando las contradicciones de las variables económicas, al permitir que la especulación financiera llegue a niveles inmanejables, al no tener controles ni regulaciones para su funcionamiento en los ámbitos estatal e internacional.

Otro aspecto sustantivo que ha evidenciado la crisis, es que las políticas económicas neoliberales ya llegaron a su límite, por lo que la etapa de la llamada globalización neoliberal se ha agotado, dejando inmerso al sistema capitalista en una situación de caos e ingobernabilidad, por lo que se ha tenido que recurrir a la intervención de los Estados para “amortiguar” el colapso de las economías nacionales. Esto último ha quedado más que demostrado, por lo que los gobernantes de todos los países del mundo tienen la responsabilidad de modificar las políticas económicas de sus Estados, ya que son ellos los que deben evitar que se agudice la contradicción de que el capital, que debe ser la base de la generación y reproducción de la riqueza de las sociedades, se convierta, como ha sucedido, en fuente de la especulación y, consecuentemente, de la corrupción económica, contribuyendo con esto tanto las organizaciones financieras internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) como las instituciones nacionales (las bolsas de valores) y sus agentes (las elites económicas nacionales y transnacionales que han conformado una oligarquía financiera internacional), porque han promovido la eliminación o reducción de la capacidad de regulación de los Estados; es decir, de su función integral de gobernabilidad. De tal forma, se le ha asignado al Estado el simple papel de protector del libertinaje del libre mercado y, por ende, de los intereses de los agentes mencionados, que recurren sólo al Estado para salvar sus intereses en

detrimento de las poblaciones, cuando éstos se encuentran en peligro ante las crisis económicas propiciadas por la propia especulación. Pero a pesar de la demostración empírica de que el libre mercado, sin regulación alguna, siempre tenderá a la concentración monopólica, los exegetas del neoliberalismo (políticos y académicos subordinados a los intereses de empresarios sin escrúpulos) busquen mantener las políticas neoliberales a toda costa.

Hemos afirmamos que la actual crisis económica, que ya va a cumplió su primer quinquenio de vigencia, no tiene atisbos de recuperación, porque no se han tomado las únicas medidas posibles para erradicar de raíz el problema de la especulación financiera ejercida por todo tipo de actores y agentes (personas físicas y/o morales). Estas medidas son: por un lado, la intervención decisiva de los Estados para regular sus mercados internos, particularmente el sector financiero, castigando la especulación y la corrupción para evitar las “burbujas financieras” de cualquier tipo; y, por otro lado, la suscripción de un tratado internacional, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, en el que participen todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, que establezca una estricta regulación financiera mundial, a fin de alcanzar un régimen de orden que brinde gobernabilidad económica, a partir del control de los flujos financieros y la prohibición de “paraísos fiscales” como los de algunas islas del Caribe y del Mediterráneo o bancos suizos, que son como la “cueva de Ali Baba y sus cuarenta ladrones”, donde encuentran refugio e impunidad todo tipo de inversores corruptos y delincuentes. Obviamente, estas dos medidas deben aplicarse cuasi simultáneamente, porque la efectividad real de cada una depende de la otra; es decir, están entre ellas mismas sobre determinadas.

En el caso de las particularidades de la crisis de la Unión Europea, hay que precisar de entrada que es común que muchos académicos y políticos no consideren que lo primero que se debe comprender cuando se estudia el proceso de integración europeo, que desde 1992 adquiere la denominación oficial de Unión

Europea, es que este proceso ha sido una pieza fundamental en el desarrollo del sistema capitalista contemporáneo. Tales personas pueden responder, casi siempre por ignorancia, que reconocer como primera cuestión que la UE es un eslabón clave y estratégico de la reproducción del capitalismo internacional es simple ideología. Pero esto no es ideología, es respetar el principio metodológico de ubicar a la UE y el proceso que representa como una variable estructural del capitalismo contemporáneo. Si no se parte de esta base, cualquier análisis o diagnóstico de los problemas económicos, políticos y sociales de cada país miembro de la UE, como de ésta última en su totalidad, será un esfuerzo fallido o limitado en el mejor de los casos.

El proceso de integración europeo había venido cumpliendo, con ciertos altibajos y hasta la presente crisis económica, sus objetivos centrales de crecimiento económico, empleo y bienestar social, a través de la mejora de la eficiencia y la competitividad que solo el mercado ampliado podría generar.⁷⁴⁵ Sin embargo, mantener estos objetivos ante los efectos estructurales de la actual crisis económica es el principal reto y desafío del proceso mismo.

La crisis económica internacional se ha manifestado de manera especial en algunos países miembros de la UE, que pertenecen al sistema euro. En estos países la crisis adquiere un carácter de causa y efecto, al evidenciar economías desajustadas, altos niveles de desempleo, fuertes déficits presupuestarios, deudas elevadas que están siendo castigadas con primas de riesgo y límites históricos, la pérdida de confianza de inversores empresarios, bajos niveles de crecimiento y niveles de consumo reprimidos. A este escenario se le suma políticas de ajustes que supuestamente tratan de contrarrestar la propia crisis, pero que están abonando al desconcierto y pérdida de expectativas y rumbo del presente y futuro de las sociedades. Este escenario se complica aún más al generar, la propia crisis de las economías europeas, una crisis institucional del proceso de integración al

⁷⁴⁵ Cfr. SANAHUJA, José Antonio. "Las cuatro crisis de la Unión Europea". En Manuel Meza (Coordinador). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*. Anuario 2012-2013, Editorial CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Madrid, España, 2012, p.53

grado que algunos analistas y políticos han estimado que las fracturas institucionales pueden provocar el propio fin de la UE.⁷⁴⁶

Se debe distinguir con toda claridad que la crisis actual de la UE es cualitativamente diferente a lo que los analistas y políticos europeos han tipificado como crisis por las que ha atravesado el proceso de integración y que los textos que hablan de la historia de la UE así lo registran. De tal forma, se destacan la crisis de 1963 por la que el General de Gaulle vetó la entrada del Reino Unido; la crisis de 1965 llamada de la “silla vacía”, donde Francia se ausentó del Consejo, hasta la crisis del 2005, cuando Francia y Holanda dijeron no al Tratado por el que se establecía una Constitución para la UE. Estas crisis se han estimado como coyunturas que han servido como momentos claves, cuya superación ha fortalecido el proceso de integración. Son crisis institucionales que forman parte de la postura de algún país o algunos países que manifiestan su oposición a determinadas iniciativas, provocando impases, pero son crisis que no han amenazado al proceso de integración como tal, ni generado algún tipo de retroceso en los avances alcanzados.

Por lo tanto, no existe ningún parangón entre las crisis institucionales que han formado parte del mismo proceso de profundización de la integración, con las características de la crisis actual, ya que esta última (que abarca al mundo en su conjunto) ha hecho evidente el agotamiento de una política económica y un modelo de crecimiento, que en su actual fase solo está beneficiando a un mercado financiero de “ficción” y, por lo tanto, especulativo y corrupto, con efectos desastrosos para los países, las sociedades y el propio proceso de integración europea.

⁷⁴⁶ BASSOLS. Raimundo. “Un voto de confianza para el proyecto Europeo”. En *Rev. Política Exterior*. número 146, marzo-abril 2012, España, págs. 26-27.

El éxito de la UE está vinculado al papel relevante que ha tenido el proceso de integración en el desarrollo de la economía internacional contemporánea, particularmente su participación en los ajustes estructurales del sistema capitalista en la década de los ochenta del siglo pasado, sustentados en la instrumentación de las políticas económicas neoliberales. Cabe recordar que fue un país miembro de la UE, Inglaterra, el que impulsa inicialmente, junto con Estados Unidos, la implementación de las políticas neoliberales, al grado que se le bautizó a la nueva política económica como “thatcherismo”, en alusión a la entonces Primer Ministro Margaret Thatcher.

En ese contexto histórico también hay que recordar la trascendencia que tuvo para la nueva política económica la primera Comisión Delors (1986-1992), que impulsó un proceso de liberalización sin precedentes, tanto hacia el interior de la UE como a nivel internacional, a partir, obviamente, de una estrategia de “regionalismo abierto”, como una condición básica de las políticas neoliberales. Estas políticas fueron un impulso clave para que la UE saliera de la llamada etapa de “esclerosis”. Por ello, muchos analistas festejan a la globalización neoliberal como el gran acicate que proyectó hacia adelante el proceso de integración.

También hay que recordar que en el marco de estas políticas neoliberales, se promovió la unión monetaria como complemento necesario del mercado único; programa que inicia en 1993, lanzándose el euro en 1999 y entrando en circulación efectiva en el 2002 en la llamada “eurozona”. Con la moneda común se suprimieron tanto costes de transacción, que minaban la competitividad europea, como costes de financiamiento para gobiernos, empresas y particulares. Además, la aparición del euro rompió el tradicional monopolio del dólar como moneda de reserva internacional.⁷⁴⁷ Pero no obstante los objetivos económicos que se buscaban alcanzar con el euro, el impulso inicial que dio lugar a la unión monetaria fue político, no económico, ya que con la moneda común se inculcaría entre la población un mayor sentido de pertenencia a una comunidad europea,

⁷⁴⁷ Cfr. SANAHUJA, José Antonio, *op. cit.* pp.53-54

favoreciendo la integración y, por ende, una mejor presencia y proyección del papel de la UE en los asuntos mundiales.⁷⁴⁸

Desde varios años atrás a la actual crisis económica internacional, ya existía la preocupación en la UE por el lento crecimiento económico, el incremento del desempleo y los problemas de competitividad. Al respecto, cabe recordar la “Estrategia de Lisboa” de 2000, revisada en el 2005, donde se plantean objetivos ambiciosos respecto al empleo, cohesión social y reforma económica, con el propósito de convertirse en la zona más dinámica y competitiva del mundo. En esa misma línea se ha formulado la nueva “Estrategia Europea 2020”, donde se insiste en promover la economía del conocimiento, el crecimiento verde y la vinculación del crecimiento con la cohesión social.⁷⁴⁹

Sin embargo, estas estrategias tienen un futuro incierto y pocas probabilidades de ser instrumentadas, por lo menos a corto y mediano plazo, ya que el escenario económico complejo que venía arrastrando la UE desde los primeros años del presente siglo, se agudizó a partir del 2008 con la crisis económica internacional, presentándose desde ese año hasta el actual una baja considerable de la tasa de crecimiento del PIB de los Estados miembros de la UE. De hecho, las estimaciones del 2012 son de cero crecimiento para la Unión y los cuatro países con mayor decrecimiento son, de mayor a menor, Grecia -4.4%, Portugal -3.3%, Italia -1.3% y España -1%.

Esta crisis, detonada originalmente por la implosión de la burbuja financiera hipotecaria en los Estados Unidos, cuyos efectos en Europa se sintieron de inmediato, creó un espacio fértil de inestabilidad económica, donde algunos países del sistema euro con problemas de endeudamiento se han visto sometidos a políticas de ajuste y austeridad, poniendo en cuestionamiento el futuro de la unión monetaria y todo lo que ello implica en términos estructurales. De ahí que se

⁷⁴⁸ Cfr. FELDSTEIN, Martín. “El fracaso del euro”. En *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 12, número dos, México 2012. p. 123.

⁷⁴⁹ Cfr. SANAHOJA, José Antonio, *op cit.* p. 55

considere a la “crisis del euro”, como el espectro abarcador de toda la UE y principal amenaza del presente y futuro del proceso de integración. Obviamente que esta es una perspectiva alarmista, ya que el euro como moneda comunitaria de 17 países, solo tiene problemas porque la economía de algunos de ellos se encuentra en situación crítica. Pero no se puede reducir la crisis integral del sistema económico a la crisis de esta moneda.

Según Shambaugh, la crisis de la eurozona se origina en tres crisis que se interrelacionan en un bucle infernal: una crisis bancaria, con bancos insuficientemente capitalizados que afrontan serios problemas de liquidez; una crisis de deuda soberana, con gobiernos que se ven afectados por incrementos de la prima de riesgo y crecientes dificultades para financiarse; y una crisis por bajo crecimiento, con problemas de productividad y competitividad subyacentes, distribuidos desigualmente entre países.⁷⁵⁰ En este contexto general, de interacción de las tres crisis, se suman las particularidades de cada economía nacional, en cuanto a sus fortalezas y debilidades estructurales.

Si bien se considera acertada esta desagregación que hace Shambaugh de las variables de la causas de la crisis de la eurozona, nos parece equivocado o segado solo atribuírselas a la eurozona, ya que este mismo esquema de las tres crisis se le puede aplicar, guardando las especificidades nacionales y diferencias en grado, a los Estados Unidos o al Reino Unido, por señalar solo a dos economías desarrolladas, una externa a la UE y otra interna a la UE pero que no participa en la eurozona. En este sentido, consideramos que el problema central de las formas en que la crisis económica internacional se ha manifestado y agudizado en la eurozona es la propia moneda común; es decir, el sistema euro. Mucho antes de que el euro fuera presentado oficialmente, algunos economistas señalaron los efectos adversos que podría tener imponer una moneda única a un grupo muy heterogéneo de países, ya que las “monedas únicas exigen que todos

⁷⁵⁰Cfr. SHAMBAUGH, J. “The Euro’s Three Crisis”. *Brookings Papers on Economic Activity*. Brookings Institution, Washington. USA. Citado en *Idem*.

los países de la unión monetaria apliquen la misma política monetaria y la misma tasa de interés básica; las tasas de interés difieren entre los prestatarios sólo debido a las diferencias percibidas en el riesgo crediticio. Una moneda única también significa un tipo de cambio fijo dentro de la unión monetaria y el mismo tipo de cambio con respecto a todas las demás monedas, incluso cuando los distintos países de la unión monetaria se beneficiarían de cambios en los valores negativos. Los economistas explicaron que el euro, por lo tanto, provocaría mayores fluctuaciones en la producción y el empleo, un ajuste mucho más lento hacia reducciones a la demanda agregada y desequilibrios comerciales persistentes entre Europa y el resto del mundo. De hecho, todos estos resultados negativos han ocurrido en los últimos años.”⁷⁵¹

Lo que ha hecho evidente la crisis de la eurozona es que una unión monetaria sin unión fiscal, que pueda tener capacidad de transferir de manera expedita recursos a los países miembros con problemas, y un Banco Central con limitaciones de diseño institucional para responder con eficiencia y eficacia a las contingencias de los problemas económicos, no tiene viabilidad ni futuro. En resumen, la crisis puso de manifiesto las fallas de diseño de la unión monetaria y la debilidad de las instituciones supranacionales del euro, particularmente los alcances y facultades del Banco Central Europeo. De ahí que los países con problemas extrañen a sus bancos nacionales centrales y sus respectivas monedas, ya que se encuentran impedidos a recurrir a los instrumentos tradicionales con los que cuenta una política económica nacional, como es optar por la expansión monetaria y la devaluación de la moneda para recuperar la competitividad y restaurar el crecimiento. Por lo tanto, al no tener la capacidad de devaluar la moneda los países de la eurozona con problemas, solo pueden recuperar su competitividad reduciendo internamente precios y salarios y recortando gastos en programas sociales y servicios públicos. Medidas de

⁷⁵¹FELDSTEIN, Martín. *Op cit.*, pp.124-125

austeridad que conducen al desempleo, pérdida de poder adquisitivo y, consecuentemente, a mayores tensiones políticas y sociales.⁷⁵²

Un aspecto relevante que abarca a la UE en su conjunto y que se ha hecho evidente con la crisis, es que la economía regional como un todo se enfrenta en la actualidad al agotamiento del ciclo de crecimiento; fenómeno que no es exclusivo de la UE, ya que tiene alcances sistémicos a nivel mundial, pero que si se ha manifestado con mayor crudeza en Europa. Según Sanahuja, este agotamiento se debe a la pérdida de competitividad de la UE frente a los mercados emergentes de Asia, arropados por el proceso acelerado y alcance de la globalización.⁷⁵³ Aquí caben tres reflexiones: en primer lugar, aceptar que el problema del crecimiento de la UE es por pérdida de competitividad nos llevaría a no reconocer que la política económica neoliberal es la que ya se agotó, y que las “reformas estructurales” que se proponen para lograr la competitividad, como “solución funcional a la crisis”, son simples remiendos a la política neoliberal, por lo que hay una resistencia a mantener el *statu quo*. Esto es simplemente no entender las características y alcances de la actual crisis económica mundial y europea. En segundo lugar, aceptar que la globalización, por su desarrollo acelerado y alcance, ha favorecido a los mercados emergentes de Asia en detrimento de la competitividad de la UE, es atribuirle a la globalización “poderes” o “facultades”, como si fuera un actor internacional más. Cabe recordar que la globalización es simplemente el contexto. No es ningún actor, ni tampoco se ha concretizado en un régimen internacional, ya que no ha establecido en si ningún ordenamiento mundial de la globalización,⁷⁵⁴ aunque se pueda interpretar que la creación de la OMC es un avance en ese sentido. En tercer lugar, se habla de la pérdida de competitividad de la UE como un todo, lo cual puede ser engañoso, ya que dicha pérdida no es pareja entre los

⁷⁵² Cfr. SANAHUJA., José Antonio. *Op. cit.* p. 56-57

⁷⁵³ *Ibid.* p. 54

⁷⁵⁴ Se ha venido manejando a la propia globalización neoliberal como un fenómeno inexorable que impide la implementación de políticas o acciones que detengan sus efectos nocivos, como los monopolios y oligopolios, la especulación y corrupción financiera y las desigualdades y exclusiones que ha venido generando. La globalización en si no es dañina ni negativa. Es la actual política económica internacional que la rige la que es dañina y negativa, por lo que se requiere reencausar a la globalización a través de una mayor cooperación internacional que establezca esquemas estrictos de regulación y ordenamiento, para frenar la concentración de la riqueza en unas cuantas empresas y evitar las economías con mercados financieros de ficción.

propios países europeos. Hoy se ha hecho más evidente las diferencias estructurales sustantivas entre las economías nacionales de los 27 Estados miembros, que se refleja con especial nitidez en las diferencias del PIB per cápita en poder de compra, al grado de que ya se habla de un sistema económico de la UE entre países centrales y periféricos, que recuerda el esquema clásico de la teoría de la dependencia y todas sus consecuencias políticas e ideológicas.

La crisis ha expuesto, de manera cruda, la real estructura jerárquica de poder que prevalece en la Unión Europea, la cual ha dejado sentir todo su peso en el proceso de gestión de la crisis de la eurozona, donde Alemania ha asumido un férreo control, por el simple hecho de que es la economía dominante de la UE. La línea dura asumida por la Alemania de Merkel venía siendo apoyada por la Francia de Sarkozy, lo que se denominó como el “directorio *Merkozy*”,⁷⁵⁵ hasta que llegó Hollande a la presidencia francesa con un discurso diferente, socialdemócrata, pero se duda que pueda revertir la postura que mantiene el gobierno conservador de Alemania, alineándose a las recetas de austeridad.

En el marco de esta estructura jerárquica, se ha presentado la disputa sobre las medidas que se deben instrumentar para la solución de la crisis. Por un lado, se encuentra la postura dominante de Alemania y otros países que sostienen que una austeridad estricta, reducción de los salarios y recortes severos del déficit público, combinados con las reformas estructurales diseñadas para impulsar la productividad, a la larga generarán crecimiento.⁷⁵⁶ Esta postura fue acompañada de la estrategia promovida por el “directorio *Merkozy*”, que en octubre de 2011 logró que se acordara que los bancos comerciales debían aumentar sus proporciones de capital y que el tamaño del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, creado en mayo de 2010 para financiar el endeudamiento gubernamental de Grecia y de otros países de la eurozona, se debería aumentar

⁷⁵⁵ La fórmula “Merkozy” había contribuido de manera clara a mantener la ascendencia de la postura del gobierno alemán sobre los demás países de la UE, en torno a la estrategia a seguir para enfrentar la crisis económica internacional en general y de los países miembros del sistema euro en particular.

⁷⁵⁶ *Cfr.* GRANT. Charles “Una UE sin tiempo, energía, ni liderazgo”. *Op. cit.* pp. 65-66.

de 400 mil millones de euros a más de un billón de euros.⁷⁵⁷ Por otro lado, se encuentran los que se oponen al remedio alemán, sostienen que las reformas estructurales en la “periferia” deberían combinarse con iniciativas para impulsar la demanda. Consideran el hecho de que los mercados han empezado a preocuparse no sólo por la capacidad de los países periféricos para crecer, sino también por sus posibilidades de devolver la deuda. Se podría socorrer a las economías periféricas de la UE con la ayuda del Banco Central Europeo (BCE), el apoyo del Fondo Monetario Internacional y la inversión del extranjero.⁷⁵⁸ Esta postura ha ido acompañada de la estrategia presentada por Francia, que sugiere que el Banco Central Europeo (BCE) compre los bonos de España, Italia y de otros países muy endeudados para mantener baja sus tasas de interés. El BCE ya ha venido haciendo esto de forma limitada pero no lo suficiente, como para evitar que las tasas griegas e italianas alcancen niveles insostenibles.⁷⁵⁹

La referencia a una estructura económica jerarquizada de la UE, donde se acepta las relaciones de subordinación de los países periféricos o del Sur respecto de los países centrales o del Norte, corrobora la fragmentación de la Unión en subgrupos cada vez más numerosos. Dentro de la zona euro (que en si conforma un subgrupo en el marco de la Unión) se encuentra el subgrupo de los países con una calificación Triple A, los centrales, que son los que establecen las condiciones de los rescates, y el subgrupo de países deficitarios, los periféricos, que no pueden solicitar préstamos fácilmente y por ello deben aceptar esas condiciones. También está el subgrupo de países de “preingreso” como Polonia, Letonia y Lituania, que tienen planes de pertenecer al euro algún día y están dispuestos a acatar la disciplina de la zona euro. Por último, está el subgrupo que no pertenecen al euro y que no tienen intenciones de unirse a él, donde destaca el

⁷⁵⁷ Este plan no ha funcionado porque los bancos han estado aumentando sus proporciones de capital reduciendo los préstamos, en particular a los prestatarios de otros países, lo que ha provocado una desaceleración de la actividad económica europea. *Cfr.* FELDSTEIN, Martín. *Op. cit.*, pp.127.

⁷⁵⁸ *Cfr.* GRANT, Charles, *ob. cit.*, pp. 65-66.

⁷⁵⁹ Esta estrategia es contraria a las condiciones de “no rescate” del Tratado de Maastricht. Alemania se opone a esta medida, debido a su potencial inflacionario y al riesgo de tener pérdidas en esos bonos. *Cfr.* FELDSTEIN, Martín, *op cit.*, p.127.

Reino Unido, que además ha manifestado su oposición a participar en un régimen europeo de disciplina fiscal.⁷⁶⁰

Este escenario de los subgrupos en torno al euro es el mejor ejemplo de lo que se ha denominado como la modalidad de la “geometría variable”, que junto con los modelos de la “Europa a la carta” y de la “Europa a varias velocidades” han configurado la línea teórica de la *Flexibilidad*,⁷⁶¹ que se sustenta en el principio de la diversidad de intereses que prevalece entre los Estados, por lo que no todos los países miembros de la UE participan en todas las políticas o acuerdos, como son los casos del acuerdo Schengen, el sistema euro y la defensa europea. Consideramos que las modalidades de la teoría de la *Flexibilidad* a las que han recurrido los países miembros de la UE, se han venido convirtiendo en obstáculos para un avance homogéneo del proceso de profundización de la integración regional y, por ende, van en contra de una mayor comunitarización. En el caso particular del euro, el modelo de la “geometría variable” sólo está provocando que el proceso de integración se parcialice, lo que va en detrimento de los avances comunitarios, aunque algunos analistas consideran que dicho modelo (como los de la “Europa a la carta” y de la “Europa a varias velocidades”) favorece un proceso de federalización por sectores-países, respetando la diversidad, con lo cual no estamos de acuerdo.⁷⁶² Charles Grant tiene razón al afirmar que: “La UE debería tratar de evitar una arquitectura de ‘dos capas’, en la que un núcleo de países tiene sus propias instituciones y procedimientos que afectan no sólo a la gestión del euro, sino también a una amplia variedad de políticas. Un sistema así perjudicaría al mercado único y también socavaría la confianza mutua que contribuye a la fuerza, la cohesión y la eficacia de la UE.”⁷⁶³

⁷⁶⁰ Cfr. Charles GRANT, *op. cit.*, pp. 68-69.

⁷⁶¹ Cfr. MARISCAL, Nicolás *Teorías políticas de la integración. Op. cit.* pp. 229-254.

⁷⁶² Según Raimundo BASSOLS, la estrategia para asegurar la marcha de Europa hacia un Estado federal es la Europa de distintas velocidades. Estrategia ya contemplada en el famoso informe de 1976 de Leo TINDEMANS, quien fuera Primer Ministro belga, en el que lanzó la idea de la Europa de las dos velocidades, llamada también de geometría variable. BASSOLS, Raimundo. *Op. cit.*, p. 29.

⁷⁶³ GRANT, Charles. *Op. cit.*, p. 69.

Así como la crisis económica puso de manifiesto las fallas de diseño de la unión monetaria y la debilidad de las instituciones supranacionales del euro, y ha expuesto la real estructura jerárquica de poder que prevalece en la Unión Europea (la cual ha dejado sentir todo su peso en el proceso de gestión de la crisis de la eurozona), también ha evidenciado con mayor fuerza los problemas y debilidades institucionales de la UE, como es el caso de la pérdida de poder de la Comisión Europea frente a los Estados miembros, en particular de Alemania y Francia, que son los que han liderado la respuesta europea a la crisis del eurogrupo. La debilidad de la Comisión europea es preocupante, ya que ha cumplido una función estratégica clave en la historia del proceso de integración, que ha sido la de proteger el interés general de proceso mismo.

La evolución de los acontecimientos en la UE, nos llevan a percibir en el momento actual el encadenamiento de dos crisis: la económica y la institucional. En torno a esta última, prácticamente todos los analistas del proceso de integración europeo han destacado las debilidades institucionales, como el declive de la Comisión, las limitaciones del Parlamento, las debilidades del Banco Central Europeo, la falta de articulación y coherencia de la política exterior y de seguridad común, etc. Pero aquí hay que hacer una reflexión de carácter metodológica, ya que se tiene que entender que la crisis económica es la que ha impactado a las instituciones europeas, poniéndolas a prueba, por lo que se han evidenciado sus fortalezas y debilidades, así como el contexto de la estructura jerárquica de poder en el que operan dichas instituciones. Estimamos que es exagerado hablar de una crisis institucional que ponga en peligro el futuro del proceso de integración. Pero si estamos de acuerdo en que la crisis económica ha producido una crisis institucional de importancia, ya que partimos del principio metodológico de que si la base económica (infraestructura) sobre la que se han construido las instituciones europeas del proceso de integración (superestructura) entra en crisis, la consecuencia natural es que el edificio institucional también entre en crisis. Lo relevante será si el edificio institucional podrá o no responder con eficiencia a los retos que la propia gestión de la crisis está exigiendo.

Para muchos analistas y políticos la solución a la crisis económica e institucional de la UE, sólo se puede lograr si se conduce el proceso de integración hacia un sistema federal o algo parecido, ya que las circunstancias “exigen” una mayor entrega de facultades de los Estados a las instituciones comunitarias. La demanda concreta es de “Más Europa”, como sinónimo de más federalización, por lo que se debe avanzar, ante la crisis de la eurozona, hacia la unión fiscal y el mayor control de las economías de los Estados miembros. Además, “Más Europa” significa también para muchos avanzar hacia la “Europa Social” a través de los objetivos de convergencia consagrados en los Tratados.⁷⁶⁴

Si algún tema ha sido relevante desde que empezaron a colapsar las economías de algunos países del eurogrupo, es el de la necesidad de mayor federalización de la UE. En los últimos tres años y, en particular, desde que se planteó la posibilidad de que Grecia saliera del euro y que España entrara al circuito de las “economías en rescate”, han proliferado en Europa y en el mundo todo tipo de ensayos y artículos sobre el tema, que sería imposible citarlos. Sin embargo, el tema de la federalización de la UE debe ser abordado con seriedad y en toda su complejidad, ya que pareciera, como muchos textos lo abordan de manera equivocada, como “un problema de voluntades”, en donde hay gobiernos pro-federalistas y gobiernos anti-federalistas, identificando a los primeros como impulsores de las instituciones supranacionales y a los segundos como promotores del intergubernamentalismo. Nada es más falso que lo anterior, por lo que consideramos necesario hacer dos reflexiones: la primera sobre la falsa dicotomía supranacionalidad *versus* intergubernamentalismo y, la segunda, sobre el ideal de una Federación de los Estados Unidos de Europa.

Es necesario contribuir a las precisiones teóricas en torno a los debates sobre el ideal de una Federación de los Estados Unidos de Europa, que subsume

⁷⁶⁴ GONZÁLEZ, Felipe. *Mi idea de Europa. Op cit.*.

al binomio supranacionalidad-intergubernamentalismo, porque nos permite tener más claro el escenario futuro de la UE a corto plazo, sin caer en posturas extremas “derrotistas” o “triumfalistas”: derrotistas en el sentido de que fracasará la gestión de la crisis del euro y se diera la disolución de la eurozona, donde la propia UE podrían no sobrevivir en su forma actual; o triunfalistas en el sentido de que se establecerá una unión fiscal, que pueda tener capacidad de transferir de manera expedita recursos a los países miembros con problemas, y un Banco Central Europeo (BCE) con autonomía total y capacidad para responder con eficiencia y eficacia a las contingencias de los problemas económicos. Obviamente que la realidad es más compleja que estas posturas extremas, ya que ni se va a disolver la eurozona, ni el BCE alcanzará una autonomía total.

Por otro lado, un fenómeno que viene presentándose en el contexto de la crisis económica y sus impactos en el modelo social europeo, es el manejo irresponsable que han venido manejando los partidos políticos (de derecha y de izquierda) en las coyunturas de las campañas electorales en cada país, de atribuirle a la UE la culpa de sus problemas, en especial cuando se abordan temas que se refieren a la inmediatez política de su pertenencia a la Unión. La estrategia es criticar a las instituciones europeas y al proceso mismo de integración, y no a la ineficiencia e ineficacia de los políticos y gobernantes nacionales. “Los temas de la “Europa colador, burocrática y consagrada a la austeridad empobrecedora tiene mucho éxito”.⁷⁶⁵ Sin embargo, el éxito que los partidos políticos y sus candidatos pueden tener en sus discursos, achacándole a la UE el colapso del MSE (los problemas de desempleo al alza, la austeridad, el empobrecimiento de las clases medias, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, las deslocalizaciones de los medios de producción y la inseguridad), es negativo y contraproducente para los propios Estados miembros, en la medida que tales discursos contribuyen a

⁷⁶⁵ GLUCKSMANN, André “¿Todos extraterrestres?”. Periódico *El País*, Edición América, 22 marzo 2012, p. 21.

estimular el euroescepticismo, el verdadero debilitamiento del MSE y el chovinismo xenófobo.

Más allá de la inmediatez de la crisis de la eurozona y su correspondiente gestión, así como de los problemas que enfrenta el MSE, el reto de fondo es atacar las causas estructurales de la actual crisis económica mundial, que son las que tienen en vilo a toda la sociedad internacional. Ya hemos señalado que las únicas medidas posibles para erradicar de raíz el problema de la especulación financiera son dos: por un lado, la intervención decisiva de los Estados para regular sus mercados internos y, por otro lado, establecer una estricta regulación financiera mundial, a fin de alcanzar un régimen internacional de orden que brinde gobernabilidad económica, a partir del control de los flujos financieros y la prohibición de “paraísos fiscales”. Consideramos que la UE cuenta con todos los elementos para convertirse en el líder detonador para promover e instrumentar tales medidas a nivel mundial.

Si la UE pudiera dejar atrás el modelo neoliberal, que ya se agotó y demostró lo perjudicial que ha sido para las sociedades, y reencauzar su política económica hacia un “capitalismo regulado” a nivel nacional y regional, para contrarrestar las inercias del mercado, que siempre tienden, por su naturaleza, a favorecer las prácticas monopólicas y a la especulación, la UE se convertiría en la vanguardia del re-encausamiento del capitalismo hacia una etapa superior, donde prevalezca la inversión productiva generadora de riqueza.

El proyecto de “capitalismo regulado” se debe construir a partir de un nuevo modelo de desarrollo con consenso internacional, cuya estructura se base en cuatro elementos: la inversión del capital solo en empresas de bienes y servicios tangibles que generen riqueza no especulativa, donde se prohíba y castigue todo tipo de especulación y corrupción financiera; un crecimiento económico que genere empleos y salarios dignos; políticas sociales que promuevan la cohesión e inclusión social y se combata la pobreza; y una protección ambiental que asegure

un verdadero desarrollo sostenible y calidad de vida para las generaciones futuras.⁷⁶⁶

Obvio que este proyecto requiere que la UE promueva de manera simultánea una nueva agenda de negociación doble, una endógena para el proceso de integración europeo, y una internacional para promoverse en los foros multilaterales formales e informales; pero ambas deben tener una cobertura integral, donde esté claramente conectada la nueva política económica de crecimiento con las políticas sociales de bienestar y medioambientales.

Bibliohemerografía.

AGUILAR. A. "Soberanía nacional y unidad regional en el contexto de la Globalización" En Revista *Desarrollo*. N° 109 Año XXX. Colombia, 1998.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. *La Integración Europea*. Editorial Tecnos, España, 2002.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, y GUINEA LLORENTE, Mercedes, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Ed. Marcial Pons, España, 2008.

⁷⁶⁶ Cfr. CAMPELLO, Teresa "Río + 20 y el desafío de las falsas contradicciones", Periódico *El País*, Edición América, 29 de mayo de 2012, p. 21.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco "Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un tratado o una Constitución?", Edición preparada por Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, Biblioteca Nueva Real Instituto Elcano, Segunda Edición, España, 2004.

ALLISON, Graham T. *La Esencia de la Decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Traduc. Juan Carlos Gorlier, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

ALONSO GARCÍA, Ricardo y SARMIENTO, Daniel. *La constitución Europea*. Texto, Antecedentes, Explicaciones. Editorial Thomson/Civitas. Universidad Complutense. España, 2005.

AMIN, Samir. *El capitalismo en la era de la globalización*. Traduc. Rafael Grasa. Editorial Paidós, España, 1999.

ANAND, R. P. "On the Equality of States". En SONDERMANN, Fred, OLSON, William y McLELLAN, David. *The Theory and Practice of International Relations*. Prentice-Hall. USA, 1970.

ARMSTRONG A, Kenneth and Bulmer Simon, *The Governance of the Single European Market*, Manchester University Press, Manchester, 1998, 340 pp.

ARON, Raymond, *Paz y Guerra entre las Naciones*. Traduc. Luis Cuervo. Ed. Revista de Occidente, S.A., España, 1963.

ARON, Raymond. *La república imperial*. Traduc. Demetrio Nañez. Ed. Emesè, Argentina, 1973.

BACHE, Ian, "Multi-Level Governance of Flexible Gatekeeping", en *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998, 172 pp.

BAIROCH, Paul y Richard KOZUL-WRIGHT "Globalisation: Myths and Realities: Some Historical Reflections on Integration, Industrialisation and Growth in the World Economy". Artículo presentado en la Conferencia UNU/WIDER sobre Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications, Cambridge University, 21 al 23 de septiembre de 1995.

BALDWIN, Richard and WYPLOSZ, Charles, *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill Higder Edication; 3rd edition, EE.UU., 2009, 560 pp.

BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. 3^a. Ed., Editorial Tecnos, España, 2007.

BARCIA TRELLES, Camilo. "Dos experiencias aleccionadoras". *Revista de política internacional*. No. 125, Instituto de Estudios Políticos, España, enero-febrero de 1973.

BARNET, Richard y MÜLLER, Ronald. *Global reach. The power of the Multinational Corporations*. Edit. Simon and Schuster. USA. 1974.

BASSOLS, Raimundo. "Un voto de confianza para el proyecto Europeo". En *Rev. Política Exterior*. número 146, marzo-abril 2012, España.

BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Traduc. Bernardo Moreno y María Rosa Borrás. Editorial Paidós. España, 1998.

BERNARD, Jessie. "El estudio Sociológico del conflicto". En HOFFMAN, Stanley. *Teorías contemporáneas de las Relaciones Internacionales*. Traduc. M.D. López Martínez. Ed. Tecnos. España 1963.

BISCARETTI, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, edit. Fondo de Cultura Económica, México D. F. 1994.

BOBBIO, Norberto, *et. al. Diccionario de Política*, tomo I y II, ed. siglo XXI, México, 2004.

BOLI-BENNETT, John. "Global Integration and the Universal Increase of State Dominance: 1910-1970". En BERGESEN, Albert (ed.). *Studies of the Modern World System*. New York: Academic Press. (1980).

BONANTE, Luigi, "Siete tesis sobre la globalización". En *Rev. Este País*, no. 87, México, junio 1998. pp. 2-9

BORCHARDT, Klaus-Dieter. *The ABC of European Union law*, Publications Office, Luxemburg, 2011, 143 pp.

BROMLEY, Simon. *Governing the European Unión*. Edit. SAGE, Gran Bretaña.

BULL, Hedley, *La sociedad anárquica*. Los libros de la Catarata, Madrid, 2005.

BULMER, S.J., "The Governance of the European Union: A New Institutional Approach", *Journal of Public Policy* 13: 351-380. 1994.

BURDEAU, Georges. *Tratado de Ciencia Política*, Tomo II (El Estado), Volumen I (La Formación del Estado), Traduc. Brunilda Gordon, UNAM, ENEP-Acatlán, México, 1985.

BURTON, John W. *World Society*. University College London, Cambridge, England, 1972.

BURTON, J.W. *Teoría General de las Relaciones Internacionales*. Traduc. Héctor Cuadra. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.

CABLE, Vincent «The Diminished Nation State: A Study in the Loss of Economic Power». *Daedalus* 24 (2), 23-54. (1995).

CACHO SANCHEZ, Yaelle, "Los órganos consultivos de la Unión", en ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Directora), *Instituciones de la Unión Europea*, Ed. Tirant Lo Blanch, España, 2012.

CALDUCH CERVERA, Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, España, 1993.

CALDUCH CERVERA, Rafael. *Relaciones Internacionales*. Ed. Ciencias Sociales, España, 1991.

CALDUCH, Rafael. "Constitución Europea y proyección mundial de Europa". En PIZARROSO QUINTERO, Alejandro y DE MIGEL CANUTO, Ana. *El debate sobre la Constitución Europea en España*. Biblioteca Valenciana, Generalitat Valenciana, España, 2005.

CALDUCH CERVERA, Rafael, "La política exterior de los estados", en PEREIRA, Juan Carlos (Coord.). *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Ciencias Sociales, 2ª. ed., Barcelona, 2010, pp. 37-60.

CAMINAL, Miquel, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional a la federalismo plurinacional*. Paidós, Barcelona, 2002, 256 pp.

CAMPELLO, Teresa "Río + 20 y el desafío de las falsas contradicciones", Periódico *El País*, Edición América, 29 de mayo de 2012, p.21.

CAPORASO, J.A. y Stone Sweet, A, "Conclusion: Institutional Logics of European Integration", en A. Stone Sweet, W. Sandholtz y N. Fligsten (Eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

CÁRDENAS ELORDUY, Emilio. "El camino hacia la teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 63, México, UNAM.

CELERIER, Pierre. *Geopolítica y Geoestrategia*, Traduc. Jorge E. Atencio. Ed. Pleamar. Argentina 1965.

CHANONA Burguete, Alejandro, *Europa en transformación: Procesos políticos económicos y sociales*, FCPyS-UNAM, Plaza y Valdés, México, 2000, 468pp.

CHANONA Burguete, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010, 139 pp.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *Los grandes Textos Políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días*. Traduc. A. Rodríguez Huescar, Ed. Aguilar, Sexta Edición. España, 1967.

CHOMSKY, Noam. *El gobierno en el futuro*. Traduc. Francesc Roca. Ed. Anagrama, España, 2005.

CHRISTIANSEN, T. y JORGENSEN, K., "The Amsterdam Process: A structurationist perspective on EU Treaty reform", *European Integration Online Papers*; 3(1), 1999.

CHRISTIANSEN, T. "The role of supranational actors in EU Treaty reform" en *Journal of European Public Policy*, no. 9, 2002, pp. 33-53

CID CAPETILLO, Ileana y GONZÁLEZ OLVERA, Pedro, "Los sujetos de las relaciones internacionales" en Cid Capetillo, Ileana (Compiladora) *Lecturas básicas para introducción al estudio de relaciones internacionales*, UNAM, México, 2001.

CID CAPETILLO, Ileana y GONZÁLEZ OLVERA, Pedro. *Los sujetos de las relaciones internacionales: estructura y dinámica*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. FCPyS-UNAM. México, 1983.

CLÁMENCE, Raunoux et.al. *Historia de la Filosofía*. Traducs. S. Julia y M. Bilbatúa. Ed. Siglo XXI, España, 1972.

CLOSA MONTERO, Carlos. "Constitución y Democracia en la Unión Europea", en CLOSA MONTERO, Carlos y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coordinadores). *La Constitución de la Unión Europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2005.

COCKS, P, "Towards a Marxist Theory of European Integration" *International Organization* 34: 1-40, 1980.

COLCLOUGH, Christopher y MANOR, James (eds.) *States or Markets: Neoliberalism and the Development Policy Debate*. Oxford: Clarendon Press. (1991).

CONINSX, Marie-Anne, CASTAÑEDA SABIDO, Fernando y PÉREZ RODRÍGUEZ, Beatriz Nadia (Coordinadores), *Logros y retos a diez años del acuerdo global México-Unión Europea*, Gernika/FCPYS-UNAM, México, 2010, 661 pp.

CONSEJO EUROPEO. Declaración de Laeken, Conclusiones de la Presidencia, 14-15 de diciembre de 2001, en <http://ue.eu.int>

CONSTANTINESCO, L.J. "La naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas", en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (Comp.). *El Derecho de la Comunidad Europea*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España, 1982.

CONVENCIÓN EUROPEA. "Mandato del grupo VII, "Acción exterior de la UE", Bruselas 10 de septiembre de 2002. Documento CONV 252/02.

CONVENCIÓN EUROPEA. "Nota resumida relativa a las reuniones de los días 24 y 25 de septiembre de 2002". Documento CONV 307/02, Bruselas, 1 octubre 2002.

CONVENCIÓN EUROPEA. "Nota resumida de la Reunión del 8 de octubre del 2002". Documento CONV 343/02, Bruselas, 11 de octubre del 2002.

CONVENCIÓN EUROPEA. Nota resumida de la reunión del 15 de octubre, documento CONV 356/02, Bruselas, 21 de octubre de 2002

CONVENCIÓN EUROPEA. Nota resumida de la reunión del 29 de octubre, documento CONV385/02 Bruselas, 5 noviembre 2002.

CONVENCIÓN EUROPEA. Informe final del Grupo VII "Acción Exterior". Doc: CONV 459/02, Bruselas, 16 de diciembre de 2002.

CROISAT, M. y QUERMONE, J.L. *L'Europe et le fédéralisme*, París, Montchrestien, 1999.

CUADRA, Héctor. "Las relaciones internacionales y las ciencias sociales", Estudio preliminar en BURTON, J.W. *Teoría General de las Relaciones Internacionales*. Traduc. Héctor CUADRA. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.

DE LA CUEVA, Mario. *La idea del Estado*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

DE LA DEHESA, Guillermo. *Comprender la globalización*. Alianza Editorial. España, 2004.

DEL ARENAL, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*. México, Rei, 1996.

DELMAS, C, *Le fédéralisme et l'Europe*, Éditions UGA, Heule, Bruxelles y Namur, 1969.

DEMATTEIS, G. Y GOVERNA, F.: "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, Murcia, España, 2005, pp. 31-58.

DEUTSH, Karl. "El Orden supranacional", en *Revista Española de Derecho Internacional*, España.

DEUTSCH, K.W., "A Comparison of French and German Elites in the European Political Environment", en K. W. Deutsch *et al.*, *France, Germany and the Western Alliance. A study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics*, Charles Scribner's Sons, New York, 1967.

DINAN, D. "The Commission and the Intergubernamental Conference" en NUGENT, N. (Ed.) *At the Heart of the Unión: Studies of the European Commission*. Macmillan Press Ltd. Reino Unido, 1997.

DINAN, Desmond, *Ever closer Union: An Introduction to European Integration*, Lynne Rienner Publishers; 4 edition, EE.UU., 2010, 619 pp.

DUGUIT, León. *Soberanía y libertad*. Ed. Thor, Argentina, 1953.

EILSTRUP-SANGIOVANI, Mette. "Europe as a Political System: Comparative Politics and Governance Approaches to Integration", en EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette. *Debates on European Integration. A reader*. Ed. Palgrave Macmillan, New York, 2006, pp. 327-228.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Tomo 4. Ediciones Aguilar, España, 1974.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, "La Unión Europea", en ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.) *Instituciones de la Unión Europea*. Ed. Tirant lo Blanch, España, 2012.

ESTEFANÍA, Joaquín. *¿Qué es la globalización?*, Ed. Punto de Lectura, España, 2003.

EVANS, Peter, Dietrich Reuschmeyer y Theda Skocpol (eds.) . *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.

FALKNER, G. "How intergubernamental are intergubernamental conferences? An example from the Maastricht Treaty Reform". En *Journal of European Public Policy*, no. 9(1), 2002, pp. 98-119.

FARIÑAS DULCE, María José. *Mercado sin ciudadanía. Las falacias de la globalización neoliberal*. Ed. Biblioteca Nueva, España, 2005.

FELDSTEIN, Martín. "El fracaso del euro". En *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 12, número dos, México 2012

FLORES OLEA, Víctor. *Ensayo sobre la soberanía del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1969.

FLORES PINEL, Fernando. *Reflexiones sobre la cientificidad de los conceptos básicos en los enfoques clásicos de las Relaciones Internacionales*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1976.

FOSTER, A, "Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies* 36: 347-368, 1998.

FRIEDRICH, Karl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall Press, United Kingdom, 1968.

GANÁ, Eduardo. "La dinámica y los estilos de la integración económica en América Latina y Europa" En *Pensamiento Iberoamericano*. Revista de Economía Política N° 26. Agencia Española de Cooperación Internacional y Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, España, 1994.

García de Enterría, Eduardo y García, Ricardo Alonso (eds.), *Conceptos básicos de una doctrina de la competencia del ente supranacional*, p. 363, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3019/14.pdf>

GARCIA-DOBARCO GONZÁLEZ, Bruno. "Unión Europea, política exterior y Constitución", en ALVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (Directores). *Comentarios a la Constitución Europea*. Libro III. Editorial Tirant, España, 2004.

GARCÍA PÉREZ, Rafael. "España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2002)" en PEREIRA, Juan Carlos (Coord.). *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Ciencias Sociales, 2ª. ed., Barcelona, 2010, pp. 539-550.

GIRÓN LARRUCEA, José A.. *La comunidad Europea como organización internacional. Objetivos, medios de actuación y sistemas de control*. Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1999.

GLUCKSMANN, André "¿Todos extraterrestres?". Periódico *El País*, Edición América, 22 marzo 2012, p. 21.

GÓMEZ RUEDA, Héctor. *Teoría y doctrina de la Geopolítica*. Edit. Astrea, Buenos Aires, 1977.

GONIDEC, P.F. *Relations Internationales*. Ed. Montchrestien. 2ª edición, Francia, 1977.

GONZÁLEZ CAMPOS, Julio, SÁNCHEZ RODRIGUEZ, Luis y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Pilar. *Curso de Derecho Internacional Público*. Ed. Thomson Civitas, Cuarta Edición, España, 2008.

GONZÁLEZ, Felipe. *Mi idea de Europa*. Ed. RBA Libros. España, 2010.

Cfr. GONZALEZ GALVEZ, Sergio. “Los principios de la política exterior de México y la dinámica internacional actual”. En Rev. *Relaciones Internacionales* .No. 91, enero-abril de 2003, pp. 97-102

GRAMSCI, Antonio. *Introducción a la Filosofía de la Praxis*. Traduc. Solé Tura. Ed. Península España, 1972.

GRAMSCI, Antonio. *La Política y el Estado moderno*. Traduc. Jordi Solé Tura. Ed. Península, España, 1971.

GRANT, Charles, “Una UE sin tiempo, energía, ni liderazgo”, en Revista *Política Exterior*, Vol. XXVI, No. 146, marzo-abril 2012, España

GUÉHENNO, Jean-Marie. *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*. Traduc. Antonio López Ruiz. Ed. Paidós, España, 1995.

HAAS, E. B., *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, 1968.

HAAS, E. B. *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. University of California, Berkeley, 1975.

HAAS, Ernest. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. 1950-1957*. Stanford University Press, USA.

HABERMAS, Jürgen. *The crisis of the European Union: A Response*, Polity, UK, 2012, 120pp.

HALLIDAY, Fred. *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Traduc. Mónica Salomón. Editorial Catarata, España, 2002

HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker. “Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuesta para una síntesis”.

En Rev. *Foro internacional*. Vol.39, No. 4, octubre-diciembre 1999, México, pp.499-526. <http://www.jstor.org/stable/277389961>

HAAS, Ernst B. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. Stevens and Sons, 1958.

HAAS, Ernest. "Introduction : Epistemic Community and International Policy Coordination". En *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1972, pp. 1-30

HAY, Colin. *El Estado, teoría y cuestiones*. Ed.

HELLER, Herman. *La Soberanía*. Traducción y estudio preliminar de Mario de la Cueva, UNAM, México, 1965, 313 pp.

HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. Traduc. Luis Torío. Ed. FCE, México, 1971.

HÉRAUD, G, *Hacia la abolición de las soberanías para la salvación de los pueblos. Conversaciones federalistas con Marc Lengereau*, Instituto Vaco de Administración Pública, Oñati, 1989.

HÉRITIER, A. "Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective", en *Journal of European Public Policy*, No. 2, 1999, pp. 269-282.

HERTZ, Noreena. *El poder en la sombra*. Traduc. Pepa Linares, Editorial Planeta, España, 2002.

HIX. Simon. "The study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Rival", *Journal of European Public Policy*, No. 1, 1996, pp. 38-65.

HIX, Simon. "The Study of the European Union II: The New Governance Agenda and its Rival". En EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette. *Debates on European Integration*. A reader. Edit. Palgrave Macmillan, New York, 2006.

HIX, Simon and HOYLAND, Bjorn, *The political system of the European Union*, Palgrave Macmillan; Third Edition, USA, 448 pp.

HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Traduc. Manuel Sánchez Sarto. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

HOBSON, M. John. *The State and International Relations*. Cambridge University Press, United Kingdom, 2000.

HOFFMAN, Stanley, "The European Union Process at Atlantic Crosspurposes", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 3, 1964, pp. 85-101.

HOFFMAN, Stanley, "Choque de globalizaciones", en *Foreign Affairs* en español. Vol. 2 Num.3, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Otoño – Invierno 2002.

HOFFMAN, Stanley. *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*. Traduc. M.D. López Martínez. Ed. Tecnos. España 1963.

HOFFMANN, Stanley, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation – State and the Case of Western Europe", *Daedalus* 95: 862 – 915, 1966.

HOFFMANN, Stanley, "Reflections on the Nation-State in Western Europe today", *Journal of Common Market Studies* XXI: 21-37.

HOFFMANN, Stanley. "Towards a Common European Foreign and Security Policy?", *Journal of Common Market Studies* 38: 189-198, 2000.

HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns*. Cambridge University Press. United Kingdom, 2004.

HOOGHE, L. (Ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

HOOGHE, L., "La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo", en I. Llamazares y F. Reinares (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

HUTZINGER, Jacques, "La universalización del Estado-nación", en CID CAPETILLO, Ileana (Comp.). *Lecturas básicas para introducción al estudio de relaciones internacionales*, UNAM, México, 2001.

ILLANES, Daniel, *La Estatalidad*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan, República Argentina. 8 pp. En <http://www.monografias.com/trabajos10/estata/estata.shtml#ixzz2Fb3G7KM7>

JACOBS, F.G. y KARST, K.L., "The 'Federal' Legal Order: The USA and Europe Compared. A Judicial Perspective", en CAPPELLETTI, M.; SECCOMBE, M.; WEILER, J. *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*. Ed. W. de Gruyter, Berlín-Nueva York, 1986, vol. I, libro I.

KAPLAN. Morton. *System and process in international politics*. Science Editions, U.S.A. 1964.

KENNEDY, Paul. "El Estado ha vuelto...y a lo grande". Periódico *El País*. 7 de junio de 2009, México, p.27

KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Traduc. Herber Cardoso Franco, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

KOHLER-KOCH, B, *Territorial Politics in Europe- A Zero-Sum Game? La renaissance de la dimension territoriale en Europe: entre illusion et réalité*, European University Institute, San Domenico (FI), 1998.

KRASNER, Stephen D., *The State is Alive and Well*, en Robert J. Art y Robert Jervis (eds.) *International Politics: Enduring concepts and contemporary issues*. Longman publishers (C&C), New York, 2003. pp. 551-556.

KRONENBERGER, V. y WOUTERS, J. *The European Union and Conflict Prevention*. T.M.C. Asser Press, 2004,

LASKI, Harold J., *Introducción a la política*, Ed. Siglo XX, Argentina, 1946 y 1970.

LAURCEN, F. (ed.) *The Amsterdam Treaty: national preference formation, interstate bargaining and outcome*. Odence University Press, 2002.

LENIN, V.I. *La lucha de los pueblos, de las colonias y países dependientes contra el imperialismo*. Traduc. Isidro R. Mendieta. Ed. Progreso, Moscú, (s.f).

LIEBKNECHT, Carlos. *Militarismo, Guerra, Revolución*. Traduc. Alberto Sánchez Mascuñan. Ed. Roca. México 1974.

LINDBERG, León N. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press, Stanford (Cal), 1963.

LINDBERG, L. N., "Comment on Moravcsik", en S.J. Bulmer y A. Scott (Eds.), *Economic and Political Integration in Europe. Internal Dynamics and Global Context*, Blackwell, Oxford, Cambridge, 1994.

LLAMAZARES, I., y Marks, G., "Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea", en I. Llamazares y F. Reinares (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

LÓPEZ B., Eduardo. *Manual de derecho positivo mexicano*. Edit. Trillas, México, 1996.

LÓPEZ SEGRERA, Francisco. "La Estructura Política Internacional del Siglo XXI: entre el imperio y la democracia." Ponencia presentada en el seminario *La Dinámica del Sistema Internacional: escenarios futuros*, FCPyS-UNAM, México, 11 de agosto de 2003.

LUKÁCS, Georg. *El asalto a la razón*. Traduc. Wenceslao Roces. 3ª ed., Ed. Grijalbo, México, 1972.

MANGAS MARTÍN, Araceli, "Otras organizaciones internacionales de carácter universal (II): La Organización Mundial de Comercio y las relaciones multilaterales comerciales", en DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. Ed. Tecnos, España, 2006.

MANGAS MARTÍN, A. *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la UE*. 16ª ed., Tecnos, España, 2012.

MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Ed. Tecnos, 7ª ed., España, 2012.

MANN, Michael (1984). «The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results». *Archives Europeenes de Sociologie* 25, pp. 185-213.

MARAÑA, Felipe. *De Gutemberg a Internet*. Edit. Fragua, España, 2004.

MARCH, J., SHULZ, M. y ZHOU, X., *The Dynamics of Rules: change in written organizational codes*. Stanford University Press, USA, 2000.

MARISCAL, Nicolás, "Intergubernamentalismo y federalismo: dos aproximaciones a la integración europea", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*, Universidad del País Vasco/Tecnos, Madrid, 2001.

MARISCAL, Nicolás. *Teorías políticas de la integración Europea*. Ed. Tecnos, Madrid, 2003.

MARISCAL, Nicolás, "La gobernanza de la Unión", *Cuadernos Europeos de Deusto* 27: 107-122, 2002.

MARISCAL, Nicolás, *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid, 2003, 366 pp.

MARITAIN, J. *El hombre y el Estado*. Ed. Kraft, Ltda, Argentina, 1951.

MARKS, Gay, *et al. Governance in the European Union*, SAGE, London, (Edición original en 1996), 1998.

MARKS, Gary. "Estructural Policy in the European Community". En SBRAGIA, A. M. (Editor). *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the "New" European Communit*. The Brookings Institution, USA, 1992,

MARTIN y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la Comunidad Europea. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. McGraw-Hill, Madrid, 1997.

MARTÍNEZ LÓPEZ, David. *El reparto competencial en la Unión Europea*, p. 3, en: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:3U3FgryK4ocJ:scholar.google.com/&hl=es&as_sdt=0,5

MATEO GONZÁLEZ, Gemma, "La institucionalización de las conferencias intergubernamentales de la Unión Europea", *Working papers online* (wpol) no.1-2005, Instituto de Estudios Europeos. Universidad Autónoma de Barcelona, España.

MATTEUCCI, Nicola. "Soberanía", en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*, edit. Siglo XXI, México DF., 2007.

MAZEY, S. y RICHARDSON, J., "Organised Interests and the 1996 IGC: Setting the agenda?", en *West European Politics*, no. 20, 1997, pp. 11-133.

MCORMICK, John. *Understanding the European Union. A concise introduction*. Palgrave, New York, 2005.

MEDINA, Manuel, *La teoría de las Relaciones Internacionales*. Ed. Seminarios y Ediciones, España, 1973, 212 pp.

MEDINA ORTEGA, Manuel. *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*. Ed. Tecnos, España, 1974.

MEDINA, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. Alianza Universidad, Madrid, 1976.

MERLE, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Traduc. Roberto Mesa. Alianza Editorial. España, 1997.

MEYER, John (1980). «The World Polity and the Authority of the Nation-State». En Albert Bergesen (ed.). *Studies in the Modern World System*. New York: Academic Press.

MICHINEL ÁLVAREZ, Miguel-Angel. "La cooperación judicial en materia civil en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia". En SANCHEZ RAMOS, Belén. (Editora). *La Unión Europea como actor global*. Ed. Tirant, Universidad de Vigo, España, 2012, pp. 269-270.

MIGDAL, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

MIGDAL, Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.) (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.

MILLBERG, William (1995). «Markets, States and Economic Growth». Artículo presentado en la Conferencia UNU/WIDER sobre Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications, Cambridge University, septiembre

MILLS, Wright. *La imaginación sociológica*, Traduc. Floretino M. Torner. Ed. FCE, México, 1961.

MINGST, Karen. *Fundamentos de las relaciones internacionales*. Traduc. Antonio de la Cuesta, CIDE, México, 2006.

MISRCH, J. y OLSEN, J. *Rediscovering Institutions*, The Free Press, USA, 1989.

MITRANY, David. *Working Peace System*. Ed. Royal Institute of International Affaire, United Kingdom, 1943.

MITRANY, D, "The Prospect of Integration: Federal or Functional", *Journal of Common Market Studies IV*: 119-149, 1965-1966.

MITRANY, D, *The progress of International Government*, Yale University Press, New Haven, 1933.

MOGILEVICH DUBIN, Adolfo. *La comunidad supranacional*. Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1972.

MORATA, Francesc. "Gobernanza multinivel en la Unión Europea". Ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, pp.1-2. en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf> Consultado el 09 de mayo de 2011.

MORENO FERNÁNDEZ, Almudena. "La clausula democrática en la acción exterior de la Unión Europea". En *Serie Avances de Investigación No. 2*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. España 1996.

MORAVCSIK, A, "In defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies 40*: 603-624, 2002.

MORAVCSIK, A, "Liberal Intergovernmentalist and Integration: A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies 33*: 611-628, 1995.

MORAVCSIK, A, "Negotiating the Single European Act", en R.O. Keohane y St. Hoffmann (eds.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press Boulder, 1991.

MORAVCSIK, A., "Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, 1993, pp. 473-524.

MORAVCSIK, A, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, London, 1999.

MORAVCSIK, A. y KALYPSO, N. "Explaining the treaty of Amsterdam: Interests, influence, institutions", *Journal of Common Market Studies*, no. 37, 1999, Reino Unido.

MORAVCSIK, Andrew y SCHIMMELFENNING, Frank. "Liberal Intergubernamentalism", en DIEZ, Thomas y WIENER, Antje (Eds.). *European Integration Theory*. Oxford University Press, USA, 2009, pp. 67-89.

MORENO, Luis, *Ciudadanos Precarios la << última red >> de protección social*. Ed. Ariel, España, 2000, 240 pp.

MORENO FERNÁNDEZ, Almudena. "La clausula democrática en la acción exterior de la Unión Europea". En *Serie Avances de Investigación*, No. 2, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, España, 1996.

MORGENTHAU, Hans J. *La lucha por el Poder y la Paz*. Traduc. F. Cuevas Cancino. Ed. Sudamericana, Argentina 1963.

NELSEN, Brent F. and Stubb, Alexander, *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers; 3 edition, EE.UU., 2003, 375 pp.

NETTL, John Peter (1968). «The State as a Conceptual Variable». *World Politics* 20, 559-92.

NIETO SOLIS, Jose Antonio, *La Unión Europea: una nueva etapa en la integración económica De Europa*, Pirámide, Madrid, 2001, 240 pp.

NORTH, D. "Economic Performance Through Time", en *American Economic Review*, vol. 84 (3), 1994, pp. 359-368.

NUGENT, N, "Conceptualising and Theorising", en *The Government and Politics of the European Integration*, Palgrave, Houndmills y New York, 1999. (Primera edición en 1989).

NUGENT, Neill. *The Government and politics*. Edit. Duke University Press, Durham, 1999.

NUGENT, Neill, *The government and politics of the European Union*, Palgrave Macmillan; Seventh Edition, 2010, UK, 432pp.

NYE, Joseph S. "Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model", en *International Organization*, N° 24, 1970, pp. 796-835.

NYE, Joseph S. *La paradoja del poder norteamericano*. Gabriela Bustelo, Ed. Taurus, Chile, 2003.

O'DONNELL, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development*, 21(8), 1355-1369

ORREON V., Francisco. "La integración política", Editorial Jurídica, España, 1966.

ORTEGA GÓMEZ, Marta. *La Comisión Europea y el Gobierno de la Unión*, Ed. Marcial Pons, España, 2012.

ORTIZ, Eduardo. *El estudio de las relaciones internacionales*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2004.

OSORIO, Manuel. *Diccionario de las Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Edit. Heliasta, Argentina, 1990.

PARSONS, Talcott, et. al. *La ciencia ante la amenaza nuclear*. Traduc. Luis Renart. Ed. Fontanella, España 1969, 278 pp.

PARSONS, Talcott. "El sistema social", *Revista de Occidente*, España.

PELLICER, Olga, *La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, 163 pp.

PEÑA Guerrero, Roberto (Coord.), *México-Unión Europea: políticas sociales y gobernabilidad*, UNAM, México, 2010, 341 pp.

PEÑA GUERRERO, Roberto (Coord.), *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, UNAM, Plaza y Valdés, México, 2008, 349 pp.

VILANOVA, Pere. "Crisis económica internacional: ¿Fin de la autonomía política en Europa?", *Notas internacionales CIDOB* 59, junio del 2012, Barcelona, España, 5 pp.

PEÑA GUERRERO, Roberto y Pérez Rodríguez, Beatriz Nadia. *Los mecanismos de cooperación Unión Europea – América Latina: el caso de México*. UNAM, México, 2010, 64 pp.

PEÑA GUERRERO, Roberto "Cuarenta años de presencia de la ONU en la estructuración de la sociedad internacional", Rev. *Relaciones Internacionales*, No. 35, FCPS, UNAM, México, 1986, pp. 16-26.

PEREIRA, Juan Carlos (Coordinador). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Ed. Ariel, España, 2001, 579 pp.

PEREIRA, Juan Carlos. "La política exterior de un Estado", apuntes de clase *La Historia de las Relaciones Internacionales y de la Política Exterior: objetivo, método y líneas de investigación*, Programa España y el Mundo Contemporáneo: Política, Sociedad y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España, enero de 2006.

PEREIRA, Juan Carlos (coord.). *Diccionario de Relaciones Internacionales y política exterior*. Edit. Ariel, Barcelona, 2008.

PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, "La subjetividad internacional (I)" en DIEZ DE VELAZCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Ed. Tecnos, España, 2005.

PÉREZ, Claudi, «José Manuel Durao Barroso. 'Los gobiernos nacionalizan los éxitos y europeizan los fracasos'. » En *El País Semanal*, N° 1889, Madrid, 9 de diciembre de 2012, p. 26.

PESCATORE, P. "L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome". *CDE*. 1978, pp. 387-405.

PIERSON, P. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", en *Comparative Political Studies*, no. 29, USA, 1996, pp. 123-163.

PINDER, J, "European Community and nation-state: a case for a neo-federalism", *International Affairs* 62: 41-54, 1986.

PINDER, J, "From closed doors to European democracy. Beyond the intergovernmental conferences", en M. Westlake (ed.), *The European Union Beyond Amsterdam*, Routledge, London, 1998.

PIÑÓN Antillón, Rosa María (Cood.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, UNAM, México, 1999, 446 pp.

PIÑON Antillón, Rosa María, *Economía global e integración regional: la experiencia de América Latina y de la Unión Europea*, ESCA México- Proyecto Jean Monet- Comisión Europea-Fundación Friedrich Ebert y FCPyS-UNAM, México, 2005, 427 pp.

PIÑON ANTILLÓN, Rosa María, *El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: Balance y Perspectivas*, ECSA-DGAPA-UNAM, Comisión Europea y Fundación Frederich Evert, México, 2005, 387pp.

POLLACK, M., Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. *International Organization*. No. 51 (1), 1997, pp. 99-134.

POLITZAR, Georges. *Principios elementales de filosofía*. Ed. Inca, Argentina, 1973.

POTEMKIN, V. P. *Historia de la Diplomacia*. Tomo I, Traduc. José Laín. Ed. Grijalbo, México, 1966. 663 pp.

PUCHALA, D. J., "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A review Article", *Journal of Common Market Studies* 37: 317-331, 1999.

PUCHALA, D. J. "Of Blind Men, Elephants and International Integration". En *Journal on Common Market Studies*. X, 1972, pp. 267-284

RAUNOUX, Clámence *et.al. Historia de la Filosofía*. Traducs. S. Julia y M. Bilbatúa. Ed. Siglo XXI, España 1972.

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introducción a la Política Internacional*. Traduc. Manuel Camacho. Ed. RIALP, España, 1968, 585 pp.

RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, José Enrique. *Teoría Crítica y Sociología*. Ed. Siglo XXI, España, 1978.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y LÓPEZ ESCUDERO, M. "El Derecho Comunitario Europeo", en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (Comp.). *El Derecho de la Comunidad Europea*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España, 1982, pp. 518-539.

RODRÍGUEZ ULLOA, Carlos, "Los estudios de integración (europea) en la actualidad. Breves antecedentes y amplias perspectivas", versión inédita, México, 2012.

RODRIK, Dani «The Paradoxes of the Successful State». Conferencia Alfred Marshall, pronunciada durante las reuniones de la European Economic Association en Estambul, 22-24 de agosto 1996.

ROSENSTIEL, F. *El principio de "supranacionalidad": Ensayo sobre las relaciones de la política y el derecho*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967. (Trabajo original publicado en 1962).

ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*. Traduc. Fernando Jiménez. Ed. Ariel, España, 1966.

ROSENAU, James. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, USA, 1990.

ROSENAU, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press, USA, 1997

ROY, Joaquín and Domínguez Roberto (Editors), *Regional Integration Fifty Years after the Treaty of Rome: The EU, Asia, Africa and the Americas*, Jean Monnet Chair- University of Miami and Miami-Florida European Union Center of Excellence, Miami, 2008, 222 pp.

SABINE, George H. *Historia de la teoría política*. Traduc. Vicente Herrero. Ed. FCE, sexta reimpresión, México, 1975.

SALINAS, Darío (Coordinador). *Problemas y Perspectivas de la Democracia en América Latina*. Triana Editores. México, 1999.

SANAHUJA, José Antonio "Las cuatro crisis de la Unión Europea". En Manuel Meza (Coordinador). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*. Anuario 2012-2013, Editorial CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Madrid, España, 2012.

SANCHEZ RAMOS, Belén. (Editora). *La Unión Europea como actor global*. Ed. Tirant, Universidad de Vigo, España, 2012,

SÁNCHEZ RAMOS, Belén. *La Unión Europea y las relaciones diplomáticas*. Instituto Universitario de Estudios Europeos Salvador de Madariaga, Universidad da Coruña, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2004.

SANDHOLTZ, W, "The Emergence of a Supranational Telecommunications Regime" en W. Sandholtz y A. Stone Sweet (Eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

SANDHOLTZ, Wayne y STONE SWEET, Alec, "European Integration and Supranational Governance", en *Journal of European Public Policy*, 1997.

SANDHOLTZ, W. y Stone Sweet, A. (Eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

SANDHOLTZ, Wayne y STONE SWEET, Alec. "Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity", en SANDHOLTZ, Wayne y STONE SWEET, Alec. *European Integration and Supranational Governance*, New York, Oxford University Press.

SANDHOLTZ, W. "Globalization and the Evolution of Rules", en PRAKASH, A. y HART, J. (eds.), *Globalization and Governance*, London: The Ripe Series in Global Political Economy, 1999.

SANDHOLTZ, Wayne, STONE SWEET, Alec and FLIGSTEIN, Neil, "The Institutionalization of European Space", en STONE SWEET, Alec SANDHOLTZ, Wayne y FLIGSTEIN, Neil, (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.

SANTA CRUZ, Arturo. *Un debate histórico empíricamente ilustrado: la construcción de la soberanía japonesa, 1853-1902*. Universidad de Guadalajara. México, 2000.

SAXE-FERNÁNDEZ, John. *De la seguridad nacional*. Ed. Grijalbo, Colección 70, No. 149, México, 1977.

SBERRO, Stephan y Bacaria, Jordi (Coordinadores), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el Mundo 2002-2003*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, 334 pp.

SCHAFF, Adam. *Historia y Verdad*. Traduc. Ignasi Vidal, Ed. Grijalbo, México, 1974.

SCHARPF, Fritz W. "Community and Autonomy: Multi-Level Policy Making in the European Union, *Journal of European Public Policy*, No. 2, 1994, pp. 219-242.

SHARPF, F. *Games Real Actors Play: Actor. Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 1997.

SCHARPF, F. W., "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", en G. Marks et al., *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London, 1998.

SCHARPF, F. W. *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Alianza Editorial, Madrid, 2000. (Edición original en alemán en 1999).

SCHEPERS, S, *Le droit fédéral en Europe: un essai historique*, Institut Européen d'Administration Public-Bruylant, Bruxelles, 1991.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Nacional, México, 1952.

SCHMITTER, Ph. C., "A Revised Theory of Regional Integration", *International Organization*, Vol. 24, 1970, pp. 836-868.

SCHMITTER, Ph. C., "La Comunidad Europea como forma emergente de dominación política", en J. Benedicto y F. Reinares (Eds.), *Las transformaciones de lo político*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

SCHMIDT, Vivien A. (1995). «The New World Order, Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the State». *Daedalus* 24(2), pp. 75-106.

SCHNEIDER, G. y ASPINWALL, M. (eds.) *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester University Press, Manchester, 2001.

SCHWARZENBERGER, Georg. *La política del poder*. Traduc. Julieta Campos y E. González Pedrero, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

SIDJANSK, Dusan. *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Ed. Ariel, España, 1998.

SIDJANSK, D., "The Federal Approach to the European Union or the Quest for an Unprecedented European Federalism", Research and Policy Paper n° 14, *Notre Europe*, July, 2001.

SILVA MICHELENA, José A. *Política y Bloques de Poder*. Ed. Siglo XXI, México 1976.

SKOCPOL, Theda y Kenneth Finegold (1982). «State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal». *Political Science Quarterly* 97(2), 255.

SMITH, B. *Constitution Building in the European Union*, The Hague: Kluwer Law International, 2002.

SOBRINO HEREDIA, José Manuel. "Las Organizaciones Internacionales: generalidades". En DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Ed. Técnos, España, 2006.

SOLANA, Javier y Bassets, Lluís, *Reivindicación de la política: veinte años de relaciones internacionales*, Debate, Barcelona, 2010, 266 pp.

SOLÉ-TURA, Jordi, BOBBIO, Norberto, et. al. *El marxismo y el Estado*. Ed. Avance, España, 1976.

SOLÉ-TURA, Jordi, "El Estado como sistema de aparatos e instituciones", en SOLÉ-TURA, Jordi, BOBBIO, Norberto, et. al. *El marxismo y el Estado*. Ed. Avance, España, 1976.

SONDERMAN, Fred A., OLSON, William C. y McLELLAN, David S. (Eds.). "Diplomacy", en *The Theory and Practice of International Relations*. 3a. Ed., Prentice Hall, New Jersey, 1970.

SONDERMANN, Fred, OLSON, William y McLELLAN, David. *The Theory and Practice of International Relations*. Prentice-Hall, Inc., USA, 1970.

SORENSEN, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*. Revisión y Adiciones a la edición en español de Bernardo Sepúlveda. Ed. FCE, México, 1973.

SOTILLO LORENZO, José Ángel. *Un lugar en el Mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. Editorial Catarata, España 2006.

SOTILLO LORENZO, José Ángel, "Cooperación para el desarrollo y derechos humanos en la Unión Europea", Rev. *Tiempo de Paz* 31, España 1994.

SOTILLO LORENZO, José Ángel y LÓPEZ MÉNDEZ, Irene. "¿Sirve la condicionalidad para promover el respeto de los derechos humanos?", Ed. IUDC, España 1995.

STALLINGS, Barbara y WOLFGANG, Streeck (1995). «Capitalisms in Conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World». En Barbara Stallings (ed.). *Global Challenge and Regional Response: The New International Context of Development*. New York, NY: Cambridge University Press.

STRANGE, Susan. *The Retreat of the State. The difufusion of power inthe World Economy*. Cambridge Univerity Press. U.K., 1996,

STUBB, A. *Negotiation Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Houndmills: Palgrave, 2002.

STRANGE, Susan (1995). «The Defective State». *Daedalus* 24(2), 55-74.

STAAB, Andreas. *The European Union Explained, Second Edition: Institutions, Actors, Global Impact*, Indiana University Press; Second Edition, 2011, Indiana, 232 pp.

STOLOWICZ, Beatriz. "Gobernabilidad como dominación conservadora", en SALINAS, Darío (Coordinador). *Problemas y Perspectivas de la Democracia en América Latina*. Triana Editores, México, 1999.

STONE SWEET, A., y Sandholtz, W. "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity", en W. Sandholtz y A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

SZAPIRO, Manuel. "International Organizations' Cooperation in the Field of Conflict Prevention", en Kronenberger y Wouters. *The European Union and Conflict Prevention*. T.M.C. Asser Press, 2004.

TAIBO, Carlos. *Rapiña global. Una introducción a la política internacional contemporánea*. Edit. Punto de Lectura. España, 2006.

TAYLOR, P., "Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: patterns and perspectives", *International Organization* 36: 741-766, 1982.

TAYLOR, P. *The Limits of European Integration*, Croom Helm, Beckenham, Kent, 1983.

TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990*. Alianza Editorial, España, 1992.

TOBAR, Julio D. *Elementos de Ciencia Política*, Universidad Católica de Ecuador, Ecuador, 1958.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La integración europea. Idea y realidad*. Ed. Tecnos, Madrid, 1972.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Historia del Derecho Internacional Público*. Traduc. Paloma García Picazo. Ed. Tecnos. España, 1998.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. "Soberanía del Estado y Derecho Internacional", en *Anuario de Filosofía del Derecho 1958-1959*, España.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La integración europea. Análisis histórico-institucional*. Tomo I, Ed. Tecnos, España, 1999.

URREA CORRES, M., *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Colex, Madrid, 2002.

WADE, Robert (1996a). «Globalization & Its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated». En Suzanne Berger y Ronald Dore (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

WALDMAN, Gilda. "El estructural-Funcionalismo". Apuntes de clase. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

WALLERSTEIN, Emmanuelle. *Abrir las Ciencias Sociales*. Ed. Siglo XXI, México, 1994.

WALLERSTEIN, Immanuel. *El moderno sistema mundial*. Traduc. Antonio Resines. Ed. Siglo XXI, México, 1979, 580 pp.

WALLACE, W., "Europe as a Confederation. The Community and the Nation-State", *Journal of Common Market Studies* XXI: 57-68, 1982.

WEIGERT, Hans W. *Geopolítica, Generales y Geógrafos*. Traduc. Ramón Iglesias, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

WEILER, J. "Supranationalism Revisited – a Retrospective: The European Communities after 30 years", en *Noi si mura*, Florencia, 1986, pp. 341-349.

WEILER, J.H.H. "1996: European Neo-Constitutionalism. In Search of Foundations for the European Constitutional Order", *Political Studies*, No. 44, 1996, pp. 517-533.

WEILER, Joseph. *Europa, fin de siglo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

WEILER, J. H. H., "A Constitution for Europe? Some Hard Choices", *Journal of Common Market Studies*, N° 40, 2002, pp. 563-580.

WEISS, Linda y HOBSON, John M. (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.

WESSELS, W., "Nice Results: The Milenium IGC in the EU's Evolution", *Journal of Common Market Studies* 39: 197-219, 2001.

WESTLAKE, M. (Ed.), *The European Union beyond Amsterdam. New Concepts of European Integration*, Routledge, London, 1998.

WIENER, Antje y DIEZ, Thomas (coord.). *European Integration Theory*, Ed. University Press, New York, 2005.

WINCOTT, D., "Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies* 33: 597-609, 1995.

WOLFERS, Arnold. *The theory and practice of internacional relations*.

XUN-ZU, "La naturaleza del hombre es mala". Rev. *Estudios Orientales*. No. 10, Colegio de México. Traduc. Flora Botton Beja, México, 1969.

ZEMELMAN, Hugo. "La democracia limitada y los excesos teóricos (Consideraciones conceptuales sobre la situación latinoamericana)". En GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y ROITMAN ROSENMAN, Marcos

(Coordinadores). *La democracia en América Latina: <Actualidad y perspectivas>*. Universidad Complutense de Madrid y Universidad Nacional Autónoma de México, México, s/f.

ZOIDO NARANJO, Florencio "Territorialidad y gobierno del territorio. Hacia una nueva cultura política" Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla p. 12. Consultado en nuevaculturadelterritorio.filesWorldpress.com/.../zoido